

CRÓNICA DE LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA (ENERO – DICIEMBRE 2011)

Jorge Tuñón*¹

Sumario: I. ANÁLISIS TEMÁTICO: LAS PRESIDENCIAS ROTATORIAS DE LA UNIÓN EUROPEA TRAS EL TRATADO DE LISBOA, II. LA PRÁCTICA DE LA ACCIÓN EXTERIOR, III. CONCLUSIONES

I. ANÁLISIS TEMÁTICO: LAS PRESIDENCIAS ROTATORIAS DE LA UNIÓN EUROPEA TRAS EL TRATADO DE LISBOA

1. Las novedades y previsiones generales contenidas en el Tratado de Lisboa

La entrada en vigor del Tratado de Reforma de la Unión Europea el primero de diciembre de 2009 ha supuesto diferentes modificaciones en el modo de funcionamiento de la Unión Europea (UE). Estos cambios han tenido una incidencia particularmente importante en el ámbito de las relaciones exteriores de la UE, tal y como ha sido puesto de relieve en ediciones anteriores de esta misma crónica². Asimismo, el Tratado de Lisboa ha modificado también las funciones y el significado político de las presidencias de turno de la Unión. En este sentido el cambio de mayor relevancia ha sido la creación del cargo de Presidente permanente del Consejo Europeo, que reúne a los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión. El ex-Primer Ministro belga Herman Van Rompuy ocupa este puesto desde el final de 2009, y ocupará el mismo al menos hasta la mitad de 2012. Es necesario recordar que antes de Lisboa no existía la Presidencia permanente del Consejo, sino que éste era presidido por el Jefe de Estado o de Gobierno del Estado Miembro de turno, con motivo de la rotación semestral. Recordemos que el Consejo Europeo es un órgano de impulso político, que establece las líneas generales de la actuación de la UE.

Más allá de la novedad de la presidencia permanente del Consejo Europeo, la misma no obsta la continuidad de las antiguas presidencias por turnos o rotatorias del Consejo de la Unión Europea, si bien las mismas también han sufrido las modificaciones derivadas de la configuración del modelo/sistema de los *Tríos*, al objeto de que las presidencias rotatorias disfruten de una continuidad y una unidad de acción al menos durante el plazo

¹ Colaborador Científico Asociado en el “Centre d’Études de la Vie Politique” de la Universidad Libre de Bruselas.

² Cebada, A. (2009): “Crónica de la Acción Exterior de la Unión Europea (Enero-Diciembre 2009)”, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*. <http://www.reei.org/lareei/> ; y Cebada, A. (2010): “Crónica de la Acción Exterior de la Unión Europea (Enero-Diciembre 2010)”, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*. http://www.reei.org/lareei

de 18 meses. Se trata de que los tres estados que se suceden en la presidencia de turno puedan asegurar y facilitar la continuidad de sus trabajos de coordinación. En ese sentido, el primero de los *Tríos* concluyó a mediados de este 2011 con el final de la presidencia húngara, que sucedió a la belga y a la española, ambas durante 2010. A aquel primer *Trío* (España, Bélgica y Hungría), ha sucedido desde el primero de julio del presente 2011 un segundo *Trío* (Polonia, Dinamarca y Chipre) iniciado con motivo de la presidencia polaca durante el segundo semestre de 2011. Supone por tanto el presente ejercicio una oportunidad para la valorar asimismo la transición no sólo entre presidencias rotatorias sino también entre *Tríos* rotatorios, y hacer balance también de las bondades y posibilidades de mejora del primero de ellos ya finalizado.

De cualquier manera, cabe reseñar en el marco del foro en el que nos encontramos, que el Consejo de Ministros de la Unión Europea en su formación de Asuntos Exteriores implica una serie de peculiaridades derivadas también de una de las subrayadas novedades aportadas por el Tratado de Lisboa, como la presidencia del mismo por parte de la figura de la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, también Vicepresidenta de la Comisión Europea, cargo ocupado desde su creación a finales de 2009 por la británica Catherine Ashton. Tal y como ha sido pertinentemente subrayado en crónicas anteriores³, la Alta Representante es también la Jefa del Servicio Europeo de Acción Exterior, que ya ha sido creado y se encuentra en fase de incipiente desarrollo. Dentro del marco que nos ocupa, resulta necesario tener en cuenta que la creación de la figura de la Alta Representante reduce en cierta manera la influencia que el Estado y el *Trío* que gozan de la presidencia rotatoria de la Unión Europea, ejercen en el marco de la acción exterior común.

2. Las presidencias rotatorias del Consejo de la Unión Europea

Largamente se ha comentado acerca de la introducción de la figura del Presidente del Consejo de la Unión Europea tras la ratificación del Tratado de Lisboa. De hecho, tanto la creación de esta figura como su mediatización han oscurecido parcialmente el hecho de que el modelo de las presidencias rotatorias del Consejo permanece en vigor y continúa formando parte de las estructuras institucionales de la UE. Cada seis meses uno de los veintisiete Estados miembros tiene encomendada la tarea de ostentar la presidencia de turno del Consejo, motivo por el cual goza de una oportunidad sin igual para influir, dentro de la medida de sus capacidades y posibilidades, en las diferentes políticas europeas durante el mencionado periodo de tiempo. A pesar del hecho de que la presidencia en cuestión se circunscribe al Consejo, no cabe duda de que la misma tiene un impacto directo tanto sobre otros actores como sobre otras instituciones, principalmente por lo que respecta a cuestiones relativas a la agenda, el proceso de toma de decisiones o las prioridades políticas de la UE.

A pesar de lo anterior, resulta innegable que uno de los cambios más trascendentes

³ Cebada, A. (2009): “Crónica de la Acción Exterior de la Unión Europea (Enero-Diciembre 2009)”, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*. <http://www.reei.org/lareei/> ; y Cebada, A. (2010): “Crónica de la Acción Exterior de la Unión Europea (Enero-Diciembre 2010)”, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*. <http://www.reei.org/lareei/>

derivados de la ratificación y la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, ha afectado al modelo de las presidencias rotatorias de la Unión. Desde la perspectiva política, muchos han subrayado la pérdida de oportunidades tanto de influencia como de *lobby* derivadas de las reformas de Lisboa, señalándose incluso la pérdida de relevancia y visibilidad de cada una de las presidencias rotatorias en el marco post-Lisboa. De hecho, las nominaciones del Presidente del Consejo y de la Alta Representante para Asuntos de Política Exterior y Seguridad, además de la puesta en marcha del modelo de los *Tríos*, no puede sino amenazar y erosionar tanto la visibilidad como la influencia del Estado que ostenta la presidencia rotatoria. Aún así y a pesar de que un periodo de coordinación y cohabitación entre las presidencias “rotatorias” y las “permanentes” será no sólo necesario sino también recomendable, ostentar la Presidencia rotatoria, todavía implica (aún en el marco de actuación delimitado por el Tratado de Lisboa) “la posibilidad de ejercer influencia, entre otros parámetros por el establecimiento de la agenda así como por la representación exterior”⁴.

Tal y como ha sido ya adelantado, las presidencias rotatorias seguirán suponiendo, de una u otra manera, una oportunidad para establecer la agenda, proponer iniciativas, alcanzar acuerdos o desarrollar liderazgos en el marco de la representación exterior con respecto a terceros actores. Siguiendo las denominadas teorías del “Poder de las Presidencias”, quienes ostentan las presidencias, por lo general, tienden a beneficiarse de un acceso privilegiado a un conjunto importante de recursos de dirección, particularmente aquellos relativos a la información y al control procedimental⁵. De hecho, en mayor o menor medida, las presidencias rotatorias de la UE son capaces de hacer modificar algunas de las posiciones previas de los Estados miembros a través de argumentos más sugerentes, pero además tienen la posibilidad no sólo de establecer la agenda de los temas a tratar en las reuniones, sino también de iniciarlos o darlos por concluidos, además de ser también su función la de controlar las votaciones y resumir los resultados de las mismas. Incluso teniendo en cuenta la existencia de diferentes restricciones, las presidencias rotatorias tienen la posibilidad de dar forma a las prioridades políticas de la agenda así como influir en el resultado de las reuniones. De esta manera, la presidencia rotatoria puede: contribuir con la introducción de asuntos o cuestiones muy ligados a sus propios intereses más particulares; enfatizar o incrementar la trascendencia y el tratamiento de cuestiones previamente introducidas en la agenda y que necesitan ser discutidas en el marco la presidencia; o, por el contrario, silenciar y mantener alejadas de la agenda aquellas cuestiones que la presidencia rotatoria no tiene interés alguno en que sean tratadas durante sus seis meses de mandato.

En base a todo lo anterior, resulta innegable la trascendencia que el mandato de la Presidencia rotatoria del Consejo Europeo todavía supone para el Estado miembro que la ostenta, como fórmula para incrementar sus oportunidades de influencia en el proceso

⁴ Van Hecke, S. & Bursens, P. (2011). The 2010 Belgian Presidency of the Council of the European Union: A framework for analysis. In S. Van Hecke & P. Bursens (eds), *The 2010 Belgian Presidency of the Council of the European Union*, Bruselas.

⁵ Tallberg, J. (2007). Bargaining power in the European Council, *Report n.1/2007*, Stockholm, Swedish Institute for European Policy Studies, p.23.

de toma de decisiones de la UE. Dichas oportunidades resultan incluso más atractivas para aquellos estados de pequeños o de tamaño medio de la Unión, que tienen muchas menos oportunidades de influir en el proceso de toma de decisiones que los denominados estados grandes, y que por tanto conciben su presidencia rotatoria como una herramienta para intentar igualar las diferencias que les alejan de los mencionados grandes estados de la UE.

3. De Hungría a Polonia: transición entre presidencias y *Tríos* rotatorios durante 2011

Tal y como fue previamente apuntado, el nuevo modelo de presidencias rotatorias organizadas por *Tríos* de Estados fue estrenado por España, Bélgica y Hungría. Cada uno de estos países miembros ocupó la Presidencia de turno del Consejo de la Unión Europea durante un semestre, desde enero de 2010, y elaboraron un programa común. Desde el primero de julio de 2011 han sido sucedidos por el segundo *Trío*, compuesto por Polonia, Dinamarca y Chipre. Este contexto hace que el año 2011 sea particularmente interesante desde el punto de vista del análisis de las reformas institucionales incluidas en el marco del Tratado de Lisboa. Es la primera vez que se va a producir una transición de un *Trío* presidencial a otro. Esta situación novedosa permite por un lado hacer un análisis del trabajo desarrollado por el primer *Trío*, y por otro, predecir y valorar las líneas programáticas de actuación del siguiente trío, que ya se viene implementando con motivo de la presidencia polaca durante el segundo semestre de 2011. Ya ha sido esgrimida la manera en que este tipo de cambios institucionales pueden tener impacto sobre la acción exterior de la Unión. Precisamente por ello, tanto el análisis como la evaluación de las reformas resultan especialmente indicados en el marco de la política exterior: en calidad de indicadores del grado de coherencia política logrado por la creación de las figuras del Presidente permanente del Consejo Europeo y la Alta Representante para Asuntos Exteriores y de Seguridad; así como hasta qué punto la orientación de la acción exterior de la Unión viene determinada por el Estado que presida ese semestre el Consejo de la Unión Europea, o si por el contrario dicha orientación resulta poco apreciable, percibiéndose unas marcadas homogeneidad y continuidad.

Por mucho que la presente crónica apunte mayormente hacia la acción exterior de la UE, no podemos analizar un ámbito de la actividad política de la Unión sin hacer referencia al marco general de la misma. Por ello, resulta necesario exponer brevemente los principios generales del proyecto presentado por el *Trío* de las presidencias española, belga y húngara, con especial atención a la aportación de este último Estado en calidad de responsable de la Presidencia durante el primer semestre de 2011. El marco estratégico⁶ del Programa del Primer *Trío*, marca unos objetivos a largo plazo (18 meses), incidiendo en la necesidad de coordinación entre las presidencias y los nuevos cargos creados por Lisboa. El Primer *Trío* se impone como misión la construcción de “una Europa más unida y mejor integrada, capaz de responder a los

6 Projet de programme de dix-huit mois du Conseil, futures présidences espagnole, belge et hongroise. Conseil de l'Union Européenne. Bruxelles, le 27 novembre 2009, en <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/09/st16/st16771.fr09.pdf>

grandes problemas mundiales”. Esta idea está estrechamente conectada con la Acción Exterior. No obstante, la crisis económica obliga a una revisión de la Estrategia de Crecimiento de Lisboa, considerada como una “prioridad mayor”. La superación de la crisis a corto plazo no es el único objetivo, sino que el documento plantea la necesidad de “promover un crecimiento viable a largo plazo”, “reforzar la cohesión social, económica y territorial” y “luchar contra el cambio climático y reforzar la seguridad energética”. Aunque estos objetivos sean de índole interna, resulta evidente que la acción exterior de la Unión deberá estar en gran medida orientada a la consecución de los mismos. En este sentido y en el marco de la actual situación de crisis socio-económica, “la UE debe continuar definiendo posiciones coordinadas y jugando un rol de primer plano en la escena mundial, particularmente en el marco del G20, del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial”. También re-incide, dentro del programa del *Trío*, en la dimensión internacional de la cuestión del medio ambiente: “La UE deberá continuar jugando el rol motor que es el suyo en las negociaciones internacionales sobre el cambio climático”. En el ámbito energético, asume que se trabajará sobre “la diversificación de las fuentes de aprovisionamiento y de las rutas de tránsito”, entre otros asuntos. Igualmente, el asilo y la inmigración se establecen como importante centro de atención, con un “enfoque global”. Respecto a la seguridad también se prevé el refuerzo de la dimensión exterior de estas políticas. En cualquier caso, no podemos obviar lo difuso de la frontera entre las políticas con objetivos interiores que necesitan de medios de acción exterior, por un lado, y las políticas que son exteriores tanto respecto a los medios como respecto a los fines, de otra parte.

Si bien las líneas programáticas anteriores se refieren al conjunto del primer *Trío*, específicamente podemos referirnos también al primer semestre de 2011, periodo objeto de la presidencia húngara. Por ello, el Programa de la Presidencia de Hungría⁷ resulta decisivo para complementar el marco estratégico global del primer *Trío*. En este sentido, el programa húngaro también identifica la recuperación económica como el desafío más inmediato de la Unión. La receta para lograrlo: el refuerzo de la integración europea, tanto desde los puntos de vista político e institucional como desde el punto de vista socioeconómico. En este caso la dimensión internacional de este ámbito es la intención de “asegurar la competitividad en un mundo globalizado”. El Programa de la Presidencia húngara se articula en torno a cuatro ámbitos prioritarios. Entre ellos, claramente incluido en el marco de la Acción Exterior: “hacer avanzar el proceso de ampliación de una manera creíble y responsable”.

Inciendo en la específica perspectiva de la Acción Exterior, la política exterior de la UE viene indudablemente determinada durante los dos últimos ejercicios (2010 y 2011) por las reformas derivadas del Tratado de Lisboa. Así lo asume el Primer *Trío*, que considera “extremadamente importante” llegar a un acuerdo (ya alcanzado) sobre la organización y el funcionamiento del nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior. Además de este aspecto institucional, el proyecto de Acción Exterior definido por el *Trío* se centra en los siguientes aspectos: gestión de crisis (civiles y militares), no

7 Le programme de la Présidence hongroise du Conseil de l'Union européenne (1 janvier-30 juin 2011), *Une Europe forte ; en*
http://www.eu2011.hu/files/bveu/documents/HU_PRES_EUROPE_FORTE_FR_1.pdf

proliferación y desarme, lucha contra el terrorismo, cooperación multilateral, cooperación consular europea y protección de los ciudadanos europeos, Derechos Humanos y Estado de Derecho, política comercial y cooperación para el desarrollo. Estos ángulos de actuación temáticos se superponen en un mundo dividido en los siguientes ámbitos geográficos: Europa Occidental no perteneciente a la UE, Balcanes Occidentales, Europa Oriental y Mediterránea, Rusia, Asia Central, Oriente Medio, Estados Unidos, África, Asia, y América Latina y Caribe. La inclusión de esta lista de regiones no resulta inocente, ya que la división de las áreas territoriales de actuación denota las prioridades geopolíticas de la Unión.

Ahora ya específicamente en el marco de las prioridades concretas de la presidencia magiar del primer semestre de 2011, es necesario resaltar que Hungría concibe la Acción Exterior de la Unión en dos sentidos “una ampliación responsable y un compromiso global”. La interacción entre las mencionadas prioridades viene delimitada por la máxima que establece que “cuando nuevos Estados se adhieren a la UE, su impacto sobre los asuntos internacionales aumenta”. Por lo tanto, la ampliación no es concebida solo como un objetivo en sí misma, sino como un medio para reforzar la influencia internacional de la UE.

La llegada del verano de 2011 no sólo supuso a partir del primero de julio la transición entre la presidencia húngara y la polaca del Consejo de la Unión Europea, sino también transición entre el primer *Trío* de presidencias (España, Bélgica y Hungría) y el segundo *Trío* de presidencias (Polonia, Dinamarca y Chipre). Al igual de lo sucedido en el caso húngaro, Polonia publicó un programa⁸ en el que establecía sus prioridades para los seis meses de su presidencia. Aquellas inciden en: la integración europea como fuente de crecimiento económico, una Europa segura y una Europa que se beneficie de la apertura al exterior. En cualquier caso, resultan suficientes para comparar el proyecto polaco con la presidencia húngara⁹, y comprobar sus coincidencias. En primer lugar, la Presidencia húngara también consideraba la integración europea no solo como un fin en sí mismo, sino también como un efectivo instrumento al servicio del crecimiento económico. Además, Hungría también otorgaba una atención especial al proceso de ampliación, en su caso como una manera de construir una Europa más fuerte en el escenario internacional. Por lo tanto, en principio podríamos avanzar una considerable coherencia entre las dos presidencias de 2011 en lo que a grandes objetivos se refiere, y en particular en el ámbito de la política exterior: ambas insistieron en la ampliación como un elemento fundamental de las relaciones exteriores de la Unión.

Tal y como expusimos en el caso del *Trío* formado por España, Bélgica y Hungría, no resulta posible en el supuesto del *Trío* formado por Polonia, Dinamarca y Chipre analizar un ámbito de la actividad política de la Unión sin hacer referencia al marco general de la misma. Por ello, resulta necesario exponer brevemente los principios

⁸ Documento sobre las prioridades presidenciales polacas (<http://prezydencjaue.gov.pl/fr/domaines-de-preparation/sujets-de-programme>).

⁹ Le programme de la Présidence hongroise du Conseil de l'Union européenne (1 janvier-30 juin 2011),
Une Europe forte ; en
http://www.eu2011.hu/files/bveu/documents/HU_PRES_EUROPE_FORTE_FR_1.pdf

generales del proyecto presentado por el *Trío* de las presidencias polaca, danesa y chipriota, con especial atención a la aportación de la primera en calidad de responsable de la presidencia durante el segundo semestre de 2011. El marco estratégico¹⁰ del Programa del Segundo *Trío*, marca unos objetivos a largo plazo (18 meses), incidiendo también en la necesidad de coordinación entre las presidencias y los nuevos cargos creados por Lisboa, así como de una estrecha colaboración tanto con la Comisión como con el Parlamento Europeo. Este Segundo *Trío* se impone como misión, la de lidiar en el contexto de un periodo marcado por “las consecuencias de la crisis financiera, económica y de la deuda soberana”, siendo por tanto la misión esencial del *Trío*, la de buscar “la recuperación de la crisis y la vuelta a un contexto macroeconómico estable”. Para ello, resultará clave tanto la “consolidación del presupuesto” como la “creación de las mejores condiciones posibles para obtener un crecimiento sostenible a largo plazo así como unas altas tasas de empleo”. En ese sentido y al objeto de minimizar los efectos de la crisis sobre el empleo y sobre la situación social, se apuesta por la sostenibilidad del Euro y por el fortalecimiento de la coordinación de las políticas económicas al objeto de fomentar una e implementar una eficiente “gobernanza económica”. Todo ello dentro del marco de la Estrategia “Europa 2020” que debe promover el crecimiento y la competitividad a medio-largo plazo, pero desde el marco de la aceptación ciudadana por medio de la consecución de unos desafíos sociales que posibiliten un crecimiento sostenible pero también inclusivo. Apuesta por la continuidad de sus políticas medio ambientales y energéticas, mientras que establece en el marco de los Asuntos de Justicia e Interior la necesidad de la implementación del Programa de Estocolmo como prioridad para la UE. Dentro del marco de sectores mayormente relacionados con la cuestión de la Acción Exterior, el *Trío* apuesta por la implementación del Pacto Europeo sobre Migración y Asilo, mientras que sostiene que un proceso de ampliación gradual, bien gestionado y basado en los criterios de Copenhague será todavía muy beneficioso. Apuesta asimismo por la consolidación de las relaciones con los países situados al Sur y al Este de la UE dentro del marco de la implementación y revisión de la Política de Vecindad. De vital importancia es su manifiesto en relación a los desafíos derivados del papel que la UE juega y debe jugar a escala global, incidiendo en el hecho de que para tener influencia debe exhibir “una política exterior coherente y consistente”, para lo cual debe apoyarse en los resortes facilitados por el Tratado de Lisboa: tanto la Alta Representante para Asuntos Exteriores y de Seguridad, como el Servicio Europeo de Acción Exterior.

Ahora ya específicamente en el marco de las prioridades concretas de la presidencia del segundo semestre de 2011, es necesario resaltar que Polonia, dentro de su específico Programa para la Presidencia, resalta como desafíos fundamentales el apoyo tanto a la Alta Representante como al Servicio de Acción Exterior en relación a todos los asuntos relativos a la “estabilidad, democratización y desarrollo de la Política de Vecindad, así como en los asuntos relacionados con las Políticas de Seguridad Común y Defensa”¹¹.

10 The future Polish, Danish and Cypriot Presidencies Delegations : 18 month programme of the Council (1 July 2011 – 31 December 2012). Council of the European Union. Brussels, 17 June 2011. http://pl2011.eu/sites/default/files/users/shared/o_prezydencja/18miesieczny_en.pdf

11 Programme of the Polish Presidency of the Council of the European Union (1 July – 31 December 2011).

Para culminar con éxito el desafío que supone implementar una política exterior en línea de las directrices marcadas por el Tratado de Lisboa, la Presidencia Polaca apuesta por una estrecha cooperación tanto con el Presidente del Consejo Europeo como con la Alta Representante y el Servicio de Acción Exterior, además de con el mismo Parlamento Europeo. De esta manera, se busca fortalecer la posición de la UE a escala global, por medio de una cooperación en el marco del Consejo de Asuntos Exteriores, que garantice la necesaria cooperación para cada uno de los aspectos de la Política Exterior de la UE.

II. LA PRÁCTICA DE LA ACCIÓN EXTERIOR

En la sección anterior se analizó la globalidad de los dos primeros *Tríos* presidenciales post-Lisboa, haciendo especial hincapié tanto en la transición entre ambos como en las presidencias húngara y polaca de 2011. Será ahora objeto de la presente sección ahondar específicamente en el desarrollo de la acción exterior europea comprendida en sentido amplio y desde una perspectiva temática. Habiendo ya reflexionado sobre las dificultades y la falta de evidencia a la hora de clasificar las políticas agrupadas bajo la etiqueta de “relaciones exteriores”, la división temática elegida deriva de la combinación del listado de temas de las directrices de ambos *Tríos* presidenciales, así como de las presentadas por el Servicio Europeo de Relaciones Exteriores¹². Entendemos que este método ofrece un panorama completo de las políticas realizadas por la Unión en temas de relaciones exteriores. Es por ello que tomaremos en consideración las siguientes áreas temáticas: Política Común de Seguridad y Defensa; Comercio; Medio Ambiente; Ampliación, Política de Vecindad y Relaciones con la Federación Rusa; Lucha contra la pobreza y Ayuda Humanitaria; la Cuestión Migratoria; Educación y Sanidad; Derechos Humanos; y Política Energética.

1. Política Común de Seguridad y Defensa

La actualidad internacional durante 2011 ha estado marcada por las revoluciones y agitaciones sociales que han sacudido diversos países árabes. La UE ha jugado un rol fundamental a través del apoyo político, y en ciertos casos económico o/y militar a la oposición democrática a los regímenes de dichos estados. Estas revoluciones y revueltas sociales no han sido muy violentas en ciertos países, como Túnez, Egipto, Argelia, Marruecos. Sin embargo, la situación ha degenerado en guerra civil en Libia, Siria o Yemen. En Libia la implicación de la UE ha incluido el apoyo político a los rebeldes y la participación de diversos Estados en las operaciones militares lanzadas contra el régimen de Muamar el Gadafi bajo el amparo de la Resolución 1973 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, incluida aquella que facilitó la posterior ejecución del dictador a manos de los rebeldes. Previamente, la Unión había impuesto sanciones comerciales al régimen¹³. Teniendo en cuenta la dimensión de catástrofe humanitaria

http://pl2011.eu/sites/default/files/users/shared/o_prezydencja/programme_of_the_polish_presidency_of_the_council_of_the_eu.pdf

12 Politiques du SEAE; en http://eeas.europa.eu/policies/index_fr.htm

13 Bruxelles, le 7 juin 2011 Libye: Six ports visés par de nouvelles sanctions de l'UE; en <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/11/167&format=HTML&aged=0&langu>

que supuso el conflicto en Libia, la UE llamó a una movilización humanitaria en Chad, destino de un gran número de refugiados libios¹⁴. En Siria la Unión impuso medidas restrictivas a personas ligadas al régimen de Bachar el Assad¹⁵, medidas que fueron reforzadas a finales de año en el marco del Consejo de la Unión Europea en Asuntos Exteriores celebrado el 14 de noviembre¹⁶.

La UE ha jugado también un papel de pacificación en el conflicto surgido en Costa de Marfil tras las elecciones de noviembre de 2010, y finalizado con la toma del poder por el candidato electo, Alassane Ouattara, en abril de 2011, después de una guerra civil. La UE impuso medidas restrictivas a personas ligadas al régimen ilegítimo de Laurent Gbagbo¹⁷.

Respecto a América Latina resulta de especial importancia la expresión de satisfacción por parte de la Unión Europea ante la reintegración de Honduras en la Organización de Estados Americanos (OEA). Asimismo, la Alta Representante expresó su apoyo al retorno del exilio del antiguo Presidente Zelaya como un paso fundamental en el proceso de reconciliación nacional¹⁸.

En distintos contextos, la Unión Europea ha tomado medidas restrictivas contra los Estados de Myanmar e Irán. A final de año, el Consejo sobre Asuntos de Seguridad y Defensa volvió a retomar la cuestión iraní con motivo del Informe de la Agencia Internacional de la Energía Atómica, en relación al programa nuclear de este país, mostrando una gran preocupación al respecto como consecuencia de la falta de progreso de los esfuerzos diplomáticos¹⁹. En ese sentido cabe reseñar la escalada de tensión

[age=FR&guiLanguage=en](#)

14La Commission européenne met en garde contre la dimension régionale que prend la crise libyenne et appelle à une mobilisation humanitaire au Tchad ; en <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/657&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en>

15Bruxelles, le 9 juin 2011 Déclaration de la Haute Représentante au nom de l'Union européenne concernant l'alignement de certains pays tiers sur la décision 2011/273/PESC du Conseil concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie, mise en œuvre par la décision 2011/302/PESC du Conseil ; en

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PESC/11/172&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en>

¹⁶ The Council of the European Union (Foreign Affairs). Press release, Brussels, 14th November 2011. http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/126064.pdf

17 Bruxelles, le 9 juin 2011 Déclaration de la Haute Représentante au nom de l'Union européenne concernant l'alignement de certains pays tiers sur la décision 2011/261/PESC du Conseil mettant en œuvre la décision 2010/656/PESC renouvelant les mesures restrictives instaurées à l'encontre de la Côte d'Ivoire ; en

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PESC/11/171&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en>

18 Bruxelles, le 14 juin 2011 Déclaration de Mme Catherine Ashton, Haute Représentante, au nom de l'Union européenne sur la réintégration du Honduras au sein de l'Organisation des États américains <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PESC/11/163&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en>

¹⁹ The Council of the European Union (Foreign Affairs). Press release, Brussels, 14th November 2011. http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/126064.pdf

diplomática derivada del asalto de la misión diplomática británica en Teherán a finales de noviembre, condenado tanto por la Alta Representante como por el Consejo de Asuntos Exteriores del primero de diciembre de 2011. Por otro lado, la UE mantiene numerosas misiones de paz en varios continentes. Entre ellas está la de Somalia, para la que se ha decidido aportar nuevos fondos²⁰.

Asimismo, el Consejo de Ministros de Exteriores de mitad de noviembre preparó también la posición de la UE a defender en la Conferencia Internacional sobre Afganistán que se celebraba en Bonn a inicios de diciembre, coincidiendo con la redacción de la presente crónica. Aquella posición, confirmaba la implicación europea para continuar ejerciendo como “socio de confianza” de Afganistán, incluso tras completarse su transición democrática, aprobándose en este sentido un mandato de negociación para firmar un Acuerdo de Cooperación para el desarrollo del país que pudiera prolongarse hasta finales de 2014²¹.

Cabe reflexionar para concluir el presente apartado que, en el marco del segundo semestre de 2011 la presidencia polaca estableció como objetivo el refuerzo de las capacidades militares y civiles de la UE, apostándose entonces por un diálogo directo entre la UE y la OTAN. En un momento en el que la UE trata de salir de la crisis económica sin que la integración sufra, la presidencia polaca opta por la prudencia, renunciando a realizar grandes avances en el siempre difícil ámbito de la cooperación militar, y marcando como objetivo el “*refuerzo de las capacidades militares*”, lo que se traduce en un aumento del gasto militar con vistas a una futura cooperación europea en esta materia. Evidentemente, no parece justificable dicho aumento en un contexto de planes de austeridad y recorte del gasto público en la UE.

2. Comercio

En el capítulo de comercio destaca el refuerzo de los lazos comerciales de Rusia, tercer socio comercial de la UE. La cumbre Unión Europea-Rusia celebrada los días 9 y 10 junio fue un acontecimiento importante para esta relación²².

La garantía del suministro de productos energéticos a los estados miembros es una de las cuestiones estratégicas especificadas por ambos proyectos de *Tríos* presidenciales. En un contexto de búsqueda de la diversificación de las fuentes de aprovisionamiento, la Comisión y Azerbaiyán firmaron un documento estratégico sobre el gas²³.

20 EU allocates EUR 65.9 million to support peacekeeping in Somalia <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/374&format=HTML&aged=0&language=en&guiLanguage=en>

²¹ The Council of the European Union (Foreign Affairs). Press release, Brussels, 14th November 2011. http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/126064.pdf

²² Esta cumbre también ha tenido una remarcable incidencia en los ámbitos de la Política Energética y de las relaciones con la Federación Rusa, que serán desarrolladas en posteriores sub-apartados.

²³ La Commission et l'Azerbaïdjan signent un document stratégique sur le gaz ; en <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/30&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en>

Dentro de este ámbito, la UE entiende como primordial la finalización de la Ronda de Negociaciones de Doha en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Con el objetivo general de avanzar en la liberalización del comercio internacional, las conversaciones tratarán temas relacionados con subvenciones a la agricultura, patentes, relaciones anti-*dumping* y protección de la propiedad intelectual. Los esfuerzos para finalizar Ronda de Doha con resultados satisfactorios para la UE es otro de los apartados recurrentes de la política exterior europea. En este ámbito chocan claramente los intereses económicos de la UE con los de los países en vías de desarrollo. Esto es particularmente cierto por cuanto se refiere a la eliminación de subsidios a las exportaciones agrícolas, en el seno de la Política Agraria Común (PAC), exigencia del principio de libre comercio promovido por la OMC. La negativa a eliminar estos subsidios por parte de la UE es una de las principales razones del bloqueo de las negociaciones encaminadas a liberalizar las transacciones comerciales en todos los ámbitos y a escala global. Los estados concernidos establecieron 2013 como fecha límite para cerrar un acuerdo en esta materia. Debe tenerse en cuenta el actual contexto internacional de crisis, que alimenta el peligro de repliegue proteccionista por parte de los Estados, cuestión que ha tenido muy presente durante 2011 la UE.

3. Medio Ambiente

Es de sobra conocida la dimensión necesariamente internacional de los asuntos relacionados con el medio ambiente, entre los que merece especial mención el cambio climático. En este apartado es destacable la participación del Comisario de Medio Ambiente, Janez Potocnik, en la Convención de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible. El Comisario se congratuló por el valioso texto adoptado, pero lamentó la falta de acuerdo sobre éste en el marco de la Convención²⁴.

En el contexto de la lucha internacional contra el cambio climático, la cuestión de la economía verde fue evocada en la Novena Tabla Redonda de la Sociedad Civil UE-China, en vistas de la conferencia “Río+20” de Naciones Unidas que tendrá lugar el año próximo²⁵. Asimismo, como ejemplo también de la necesidad de la cooperación internacional para la resolución de los problemas ambientales es la deforestación. En este campo, la UE y Liberia aunaron sus esfuerzos para asegurar el origen legal de la madera importada de ese Estado²⁶.

24Statement by European Environment Commissioner Janez Potocnik on the outcome of talks at the UN Convention on Sustainable Development

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/300&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

25Dossier de presse : Le rôle de l'UE dans le monde - Fil d'actualité ; en

http://europa.eu/press_room/press_packs/eu_world/news_feeds/news_archive_fr.htm?Page=2

26 The European Union and Liberia team up to ensure legal origin of imported wood products to the EU ; en

http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/piebalgs/headlines/news/2011/05/20110511_en.htm

4. Ampliación, Política de Vecindad y Relaciones con la Federación Rusa

Se trata este de un sub-apartado heterogéneo en el que incluiremos los avances acaecidos durante 2011 para las relaciones exteriores de la UE, dentro del marco tanto de su política de vecindad (incluyendo aquí tanto sus intereses en el ámbito geográfico del Mediterráneo Sur, como en relación a los denominados socios orientales de la UE), como de su estrategia de ampliación. Asimismo, rescataremos también el estado de sus siempre trascendentes relaciones con la Federación Rusa.

En relación al Mediterráneo Sur, ambas presidencias de 2011 han apoyado los procesos de democratización que han venido acaeciendo en países como Túnez, Egipto o Libia. Para ello, se ha colaborado en la puesta en marcha de estructuras estatales modernas, el reforzamiento del sector judicial y la lucha contra la corrupción. Igualmente, la UE considera fundamental el apoyo en materia de construcción de una sociedad civil, a través de la defensa de las libertades fundamentales y del fortalecimiento de los mecanismos de protección de las minorías. La cooperación europea con el Mediterráneo Sur debe ser también económica. En aquí dónde este grupo de políticas entran en estrecha conexión con la política comercial y migratoria, apoyando la profundización de las relaciones comerciales con estos países y la facilitación de los desplazamientos para ciertos grupos sociales.

La acción de la UE respecto a las revoluciones árabes del norte de África debe ser obligatoriamente uno de los ejes basales de la política exterior de la UE. Resulta trascendente conocer la posición y la ayuda que la UE pretende dispensar en el marco de estos movimientos. Como ya ha sido referido, cabe reseñar que en casos como el libio, una controvertida intervención militar, puede dar una impresión de falta de habilidad política y de falta de homogeneidad, así como divisiones internas como respuesta ante una realidad compleja. Por ello, cabe exigir a las futuras presidencias de 2012, la propuesta de un amplio abanico de formas de colaboración con los incipientes estados democráticos, especialmente en los terrenos jurídico y económico. Un apoyo de este tipo provocará menos divisiones en el seno de la Unión y será más fácilmente aceptado tanto por parte de la opinión pública europea como por los ciudadanos de los países en los que se producen las revoluciones.

Con respecto al desarrollo de las relaciones políticas en relación a los socios orientales de la UE, cabe señalar que el objetivo concreto más importante que se ha establecido durante 2011 ha sido el de la creación de un espacio de libre comercio con los socios del Este. En esta dirección, se ha buscado progresar en las negociaciones sobre acuerdos de asociación, creación de espacios de libre comercio y liberalización de la política de visados. En ese sentido, pueden reseñarse las conversaciones mantenidas con estados como Ucrania y Moldavia. La cita más importante en este ámbito es la Cumbre con los Socios Orientales celebrada el pasado 9 de septiembre, con la participación de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Socios y de todos los Estados Miembros.

La Política respecto a los Socios Orientales comenzó en 2009 y desde entonces ha sido una de las principales políticas regionales de la Unión. Hungría se marcó como uno de

los objetivos de su Presidencia (primer semestre de 2011) los avances en este terreno, y Polonia lo ha hecho también. En este caso coincide la línea general de la UE con la orientación nacional de los dos estados que ostentaron las presidencias de turno durante el último ejercicio. Ubicándose ambos países al Este de la Unión, muestran una sensibilidad especial respecto al estrechamiento de los lazos con los vecinos del Este. Parece que este capítulo de la acción exterior de la UE progresa correctamente, y puede confiarse en que lo haga aún más adecuadamente con motivo del impulso recibido tras la mencionada cumbre de septiembre.

En relación estrictamente a la Política de Ampliación, ambas presidencias han seguido unas directrices eminentemente continuistas. Recordemos que tanto el Proyecto del Primer *Trío* Presidencial²⁷ (España, Bélgica y Hungría) como el Programa de la Presidencia Húngara reconocían la ampliación como un instrumento fundamental para reforzar la posición de la UE en el escenario internacional. Se percibe un esfuerzo por mostrar que la UE sigue apostando por la integración de más Estados. Las negociaciones están ya muy avanzadas con Croacia (muestra de ello fue la celebración en abril de la Séptima reunión del Consejo de Estabilización y Asociación, que señaló los notables progresos realizados por el Estado candidato en esta última etapa de las negociaciones con la UE²⁸), y su próxima adhesión este año puede ser un estímulo para el resto de estados de los Balcanes, también candidatos, aunque ubicados en diferentes estadios del proceso de negociación. La UE apuesta por la integración de estos países como forma de cerrar finalmente las heridas de las guerras de los años noventa. El arresto de Mladic y su puesta a disposición de la Corte Penal Internacional para la Ex-Yugoslavia va a dar un impulso a las negociaciones con Serbia. Las conversaciones con Islandia se iniciaron en 2010, pero al tratarse de un país con una larga tradición democrática, no es previsible que aparezcan grandes impedimentos políticos a su adhesión. De haberlas, las mayores dificultades podrían estar ligadas a la precaria situación económica de la isla. Durante 2011 se ha manifestado también su voluntad de avanzar en el proceso de Turquía, si bien durante este ejercicio no hemos asistido a una evolución sustancial del proceso, por más que el Consejo de Asociación UE-Turquía celebre su reunión número 49.

De cualquier manera, la UE concibe la ampliación a la vez como una forma de reforzar la posición europea en la escena internacional y como una medida económica, ya que supondrá la ampliación del mercado interior. En esta época de crisis, este atractivo puede ser determinante para la aceleración de las negociaciones con los diferentes Estados candidatos, sobre todo teniendo en cuenta que su situación económica también debería verse sensiblemente mejorada con su hipotética entrada en la UE.

²⁷ Projet de programme de dix-huit mois du Conseil, futures présidences espagnole, belge et hongroise. Conseil de l'Union Européenne. Bruxelles, le 27 novembre 2009 ; en <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/09/st16/st16771.fr09.pdf>
²⁸ Brussels, 19 April 2011 Seventh meeting of the Stabilisation and Association Council between the European Union and Croatia (Brussels, 19 April 2011) JOINT PRESS RELEASE <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/11/107&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

Por cuanto respecta las siempre singulares y especialísimas relaciones entre la UE y Rusia²⁹, resulta conveniente señalar que vienen estando marcadas por el deseo dentro del marco del ejercicio de 2011 de establecer nuevos cuadros de cooperación entre la UE y Rusia, con la firma de un nuevo acuerdo y el desarrollo de la asociación UE-Rusia para la modernización. En tanto en cuanto que la UE se propone construir “Una Europa más segura”, haciendo hincapié en la necesidad de emancipación de la UE respecto de los exportadores de materias primas energéticas, principio que directa o indirectamente concierne a las relaciones de la UE con Rusia, entre otras. Por eso este texto es un buen ejemplo de la política de la UE hacia su poderoso vecino del Este, del que cómo han revelado los episodios sucedidos durante los últimos inviernos, es todavía energéticamente dependiente. En ese sentido, las relaciones con Rusia resultan una prioridad en el marco de la política exterior, motivo por el cual fueron debatidas por última ocasión en el marco del Consejo de Ministros para Asuntos de Exteriores, celebrado a mediados del pasado noviembre³⁰.

5. Lucha contra la pobreza y Ayuda Humanitaria

En este ámbito, las acciones de la Unión son amplias y diversas. Sin embargo, puede señalarse alguna novedad del periodo estudiado, como la intensificación de la acción de la Comisión Europea contra la malnutrición en la República Democrática del Congo³¹. La catástrofe provocada en Japón por el *tsunami* y por los daños sufridos por la central nuclear de Fukushima encontró respuesta en la ayuda humanitaria enviada por la UE en varias fases, a través del organismo de Protección Civil Europea³². Asimismo, cabe también reseñar la puesta en común, dentro del marco del Consejo de Ministros de mediados de noviembre, de una posición común de cara a la Conferencia de Busán (Corea) sobre cooperación y ayuda al desarrollo con objeto de mejorar su eficacia. Además, también se aprovechó para debatir el futuro de la Ayuda al Desarrollo en relación a sus implicaciones dentro del ámbito presupuestario actual³³.

6. La Cuestión Migratoria

No se trata de una cuestión aislada la migratoria, sino que se encuentra en estrecha relación con otros asuntos exteriores tratados por la UE. Prueba de ello es cómo la Comisión Europea se tuvo que enfrentar al crecimiento de los flujos migratorios provenientes del Norte de África como consecuencia de los conflictos relacionados con

²⁹ Al respecto también pueden consultarse las indicaciones incluidas en los sub-apartados acerca de la Política Comercial y de la Política Energética, dentro de la presente Crónica.

³⁰ The Council of the European Union (Foreign Affairs). Press release, Brussels, 14th November 2011. http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/126064.pdf

³¹ La Commission européenne intensifie son action contre la malnutrition en République démocratique du Congo

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/504&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en>

³² European Civil Protection Mechanism activated to help Japan cope with earthquake/tsunami destruction ; en http://ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil/japan_earthquake_2011.htm

³³ The Council of the European Union (Foreign Affairs). Press release, Brussels, 14th November 2011. http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/126064.pdf

las revoluciones democráticas en esa región. La política de la UE frente a este desafío se articula con la política de ayuda humanitaria y apoyo a las reformas económicas y políticas en esos Estados³⁴. Una medida de tipo más estructural es el lanzamiento por parte de la Comisión del Observatorio de la Migración Africana, Caribeña y Pacífica, destinado a colaborar en la mejora de la gestión de las migraciones Sur-Sur³⁵.

Asimismo, cabe destacar que la política de gestión de fronteras es dirigida, la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los estados miembros (FRONTEX). Preferentemente desde el marco de la presidencia polaca, se ha apuntado la necesidad de modificar el reglamento de la Agencia para que sostenga de manera más efectiva a los Estados miembros. Dicha postura no es sino una consecuencia directa de la situación creada durante el primer semestre de 2011 a partir de la llegada de refugiados procedentes de Libia y Túnez. Italia ha recibido un número considerable de estos ciudadanos, muchos de los cuales se desplazaron a Francia. El Gobierno francés cerró la frontera durante un tiempo, cuestionando la libre circulación entre los Estados firmantes del Acuerdo de Schengen. Esto produjo una situación de crisis institucional en la UE, hasta el punto de que se comenzó a considerar una reforma del Acuerdo. En este contexto, parece justificado hablar de crisis institucional, pero no de crisis migratoria, por dos razones. En primer lugar, se trata claramente de refugiados, no de migrantes económicos, por lo que el Estado de llegada tiene el deber de acogerlos. Además, el número de personas que ha llegado a las costas italianas no ha sido tan grande como para provocar una crisis humanitaria que el gobierno transalpino no esté en situación de controlar. De cualquier manera, las reformas propuestas hasta la fecha han buscado incluir excepciones al principio de libre circulación. Esto puede (a corto plazo) solucionar los roces entre Estados como Italia y Francia, satisfaciendo a los ejecutivos que menos fidelidad han mostrado respecto a los principios de asistencia a los refugiados y libre circulación de los ciudadanos. Sin embargo, a largo plazo no parece que el repliegue nacional sea la solución para reforzar la integración europea.

7. Educación y Sanidad

Durante largo tiempo, la cooperación en estos ámbitos se ha limitado al interior de la UE, a través de políticas como el Programa Erasmus en educación. Sin embargo, la Unión ha extendido su política exterior a estos temas, como lo muestra la apertura de un diálogo con Brasil sobre las políticas de educación superior y de cultura³⁶. La acción exterior en materia de sanidad se articula principalmente a través de la Agencia Europea

34 The European Commission's response to the migratory flows from North Africa; en <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/226&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

35 Launch of the African, Caribbean and Pacific Observatory on Migration: European Commission supports improved South-South migration management ; en <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1370&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

36 L'Union européenne engage un dialogue avec le Brésil sur les politiques de l'enseignement supérieur et de la culture ; en <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/392&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en>

de Cooperación al Desarrollo. No obstante, la respuesta a crisis epidémicas globales también necesitaría una acción exterior común de la Unión Europea en este ámbito.

8. Derechos Humanos

Durante el ejercicio 2011, tanto la Alta Representante como el Presidente del Consejo Europeo han realizado declaraciones sobre diversos asuntos relacionados con la protección de los Derechos Humanos fundamentales. Entre otros, Van Rompuy mostró su satisfacción por la detención de Ratko Mladic y su puesta a disposición del Tribunal Penal Internacional para la Ex-Yugoslavia y realizó una declaración con motivo del Día contra la Homofobia, el 17 de mayo. Igualmente, la Alta Representante se expresó sobre la situación de los Derechos Humanos en estados como Albania, Rusia, Bielorrusia, Ucrania o Azerbaiyán. También mostró su preocupación por las violaciones de Derechos Humanos cometidas en el marco de los conflictos civiles de Yemen, Bahrein, Egipto, Libia, Siria y otros Estados árabes, en los que la Unión promovió un diálogo de reconciliación nacional.

En el terreno más específico de los derechos de participación ciudadana, la UE envió una misión de observación a Perú con motivo de las elecciones presidenciales de mayo. La Unión certificó la regularidad de esta cita electoral, de la misma manera que señaló las irregularidades cometidas en las elecciones presidenciales celebradas en Kazakstán en abril. Por otro lado, el Consejo adoptó reglas dirigidas a obtener una mayor protección contra el tráfico de personas³⁷. Con motivo del aniversario del Día de la mujer, la UE publicó algunos de los logros de sus proyectos de promoción de la igualdad de géneros, especialmente en los ámbitos educativo y sanitario³⁸.

9. Política Energética

Tal y como fue adelantado en el sub-apartado de las relaciones entre la UE y la Federación Rusa, con el concepto de “*Una Europa más segura*”, la Presidencia polaca ha pretendido durante el segundo semestre de 2011 reforzar la política energética exterior de la Unión Europea, aumentando la eficacia del funcionamiento de la UE en calidad de actor energético internacional y con el objetivo de reforzar su posición respecto a los principales productores, consumidores y países de tránsito de materias primas energéticas. Resulta interesante cómo el programa de la presidencia polaca utiliza una concepción amplia del término “seguridad”, incluyendo en él no solo la defensa, sino también la seguridad alimentaria y energética. Esta ampliación de la idea de seguridad no es exclusiva a la UE, sino que se ha ido abriendo paso en el discurso internacional en las últimas dos décadas. Ya el informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) lanzó esta idea en su *Informe sobre el Desarrollo*

37Human trafficking: Commission welcomes Council adoption of stronger EU rules; en <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/332&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

38EU funded projects to promote gender equality- the EU has results; en <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/147&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

Humano de 1994³⁹.

De otra parte, la preocupación por la excesiva dependencia de la UE en relación a los países exportadores de materias primas energéticas y de los estados de tránsito de las mismas, tiene especial relevancia en el caso de las importaciones de gas ruso. La crisis del gas de 2009 puso en evidencia esta debilidad de la UE: Rusia dejó de exportar gas a Ucrania, lo que tuvo como consecuencia cortes de suministro de gas para muchos países de la UE, durante el crudo invierno centro-europeo. A pesar de la especial sensibilidad de las presidencias de 2011 por abordar la cuestión, no parece que en la práctica exista otra alternativa política a corto plazo que la diversificación de las importaciones, aumentando aquellas provenientes de Argelia. A largo plazo, la diversificación energética a través de la potenciación de las energías limpias iría podría ser una solución, sin embargo ésta no ha sido una cuestión mayormente planteada durante 2011.

III. CONCLUSIONES

No corren buenos tiempos para la UE. Durante todo el ejercicio 2011 se ha visto acosada por la especial repercusión que viene teniendo sobre el Viejo Continente la crisis financiera internacional, que habiendo estallado en 2008, a finales de 2011 no parece haber tocado fondo. La crisis de la deuda ha sido protagonista y ha asolado la UE durante los doce últimos meses, poniendo incluso en riesgo la continuidad de la moneda única: el Euro. Prueba de ello han sido los rescates de Portugal y Grecia, los “forzados y técnicos” cambios de gobierno en el país heleno y en Italia, o las crecientes dudas suscitadas por con motivo de la elevación de la prima de riesgo a causa de la crisis de la deuda y una hipotética necesidad de rescate en los casos de Italia y España, que cambió también de ejecutivo (en mayor o menor medida con motivo de la crisis económica y financiera) a final de año, si bien en este caso como consecuencia directa del dictado de las urnas.

Dentro de este marco de actuación, parece evidente que la UE ha estado más preocupada durante los doce últimos meses por solucionar sus debilidades internas, por sobrevivir a la crisis y salvar el Euro, que ocupada por cuanto respecta a la cuestión de la política exterior, claramente determinada durante el presente ejercicio por las revoluciones democráticas que se vienen sucediendo desde la primavera en diferentes países árabes, situados preferentemente en el norte del continente africano y por tanto a escasos kilómetros de las costas europeas, con las implicaciones que ello conlleva en términos de la necesidad de determinar unas políticas tan homogéneas como eficientes que lidien con las consecuencias de ese tipo de procesos, tal y como ha sido pormenorizadamente analizado en el apartado segundo de la presente crónica.

Si bien la Acción Exterior de la UE podría y debería haber sido más homogénea y consensuada, sobre todo por cuanto a la participación y a la gestión de las crisis derivadas de las denominadas “revoluciones árabes”, no cabe duda de que la

³⁹PNUD, *Informe sobre el Desarrollo Humano*, 1994.

introspección derivada de la grave situación interna ha provocado que el foco de actuación no haya estado preferentemente determinado al exterior, lo que ha facilitado que instrumentos derivados de las novedades introducidas por el Tratado de Lisboa (2009) como la posición de la Alta Representante para Asuntos de Exterior y Seguridad Común, el mismo Servicio Europeo de Acción Exterior, o la organización de las presidencias rotatorias en el marco de un sistema de *Tríos*, hayan tenido su efectividad y no se haya podido advertir durante 2011 con el cambio de presidencias entre Hungría y Polonia, pero también con el tránsito entre un primer y un segundo *Tríos* post-Lisboa, una falta de homogeneidad de intereses y prioridades de acción, por mucho todo estado deje siempre un pequeño barniz o sello propio dentro de los programas y agendas a desarrollar durante su periodo presidencial.

En ese sentido, nuestro estudio temático analizaba la situación de las presidencias rotatorias del Consejo de la UE en el contexto post-Lisboa y como consecuencia de los mencionados cambios institucionales incluidos en el Tratado, abogando por unas reducidas pero todavía notables posibilidades de influencia de cada uno de los estados en el marco de su presidencia, a escala general. Por ello, nos planteábamos sobre el grado de coherencia alcanzado por las diferentes presidencias englobadas en un mismo *Trío*, e incluso por la coherencia y la continuidad entre las presidencias que suponen la transición entre dos *Tríos*, por cuanto compete a la cuestión de la Acción Exterior. Una mirada global hacia atrás al ejercicio 2011 por lo que se refiere tanto a las declaraciones de intenciones como a los hechos nos invita al optimismo respecto al grado de coherencia logrado por la política exterior europea después de la reforma de Lisboa en 2009. Parece claro que la creación de la figura de la Alta Representante para Asuntos Exteriores y de Política de Seguridad y de su Servicio de Acción Exterior ha jugado un papel importante en este incremento de la coherencia, obligando a las presidencias rotatorias a obrar con una cierta continuidad atendiendo a las directrices anteriores y consultando las posteriores, evitando así que cada seis meses la presidencia rotatoria obre por su cuenta y riesgo.

Sin embargo, cabe plantearse si esas coherencias y continuidades presidenciales resultan suficientes o si debemos exigir más a una UE prácticamente volcada en sus crisis económica y financiera. Es decir, si se le puede exigir a la UE, que a pesar de la citada crisis no renuncie a ocupar la posición como actor a escala global que le venía correspondiendo hasta la fecha o si ello ya resulta inviable. En ese sentido, parece obvio que la falta de una respuesta en tiempo y sobre todo homogénea a las crisis políticas internacionales, continúa siendo un *hándicap* demasiado elevado. No cabe duda que 2011 ha puesto muy al descubierto las debilidades e incongruencias con las que todavía cuenta la Acción Exterior de la UE.

No cabe por tanto sino esperar que, en un momento en que los mercados controlan la actividad estatal, la ciudadanía europea abogue por el desarrollo de una acción exterior inteligente que sea capaz de proyectarse al margen y por encima de los intereses unilaterales de los estados, dentro del marco de una coordinada estrategia a largo plazo. Para ello es necesario que los principales dignatarios europeos actúen con lealtad al proyecto europeo, exprimiendo las posibilidades institucionales que ofrece el Tratado de

Lisboa y desterrando definitivamente la lógica inter-estatal en beneficio de la supranacional. Sólo así la UE podrá continuar siendo un referente y paliar o al menos post-poner su actual declive a escala global.