

CRÓNICA DE LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA (ENERO-DICIEMBRE 2009)

Alicia Cebada Romero*

Sumario: I. ANÁLISIS TEMÁTICO: POR FIN LLEGAMOS A LISBOA... Y AHORA QUÉ? II. ENFOQUE GEOGRÁFICO. III. PESC

I. ANÁLISIS TEMÁTICO: POR FIN LLEGAMOS A LISBOA... Y AHORA QUÉ?

El Tratado de Lisboa ha entrado en vigor el 1 de diciembre y con él llegan una serie de cambios dirigidos a fortalecer el papel de la Unión como actor internacional. Parece necesario dejar constancia de estos cambios en esta crónica. Y nos queda Tratado de Lisboa para rato, pues habrá que dar cuenta en las próximas crónicas de cómo se han implementado y gestionado las modificaciones.

Es legítimo preguntarse si el Tratado de Lisboa hará de la UE un actor más visible y más poderoso en el escenario internacional. Desde estas páginas se ha criticado todo el proceso de constitucionalización, primero, y de desconstitucionalización, después, de la Unión Europea. A pesar de las mutilaciones que ha sufrido el Tratado constitutivo, lo cierto es que el instrumento resultante conserva un nada desdeñable potencial. Habrá que ver cómo se gestiona.

Tenemos ya un nuevo Presidente permanente del Consejo Europeo (Van Rompuy) y una Alta Representante de la Política Exterior y de Seguridad (C. Ashton). Por crear: el Servicio Europeo de Acción Exterior, el futuro cuerpo diplomático de la UE, al frente del cual estará la Alta Representante. En el ámbito del Consejo de Ministros la formación Asuntos Exteriores, que estará presidido por la Alta Representante, se desgaja del Consejo de Asuntos Generales, al frente del cual seguirá la Presidencia rotatoria del Consejo de Ministros.

A primera vista se puede apreciar que estrenamos una estructura muy compleja, que para ser efectiva requerirá de los Estados que ocupen la Presidencia del Consejo de Ministros una renuncia parcial a su protagonismo y ciertas dosis de generosidad para favorecer el fortalecimiento de la figura del Presidente del Consejo Europeo y de la Alta Representante. La actitud del Presidente de Gobierno español es positiva en este sentido, pues ha manifestado su determinación de que los nuevos representantes de la Unión Europea se consoliden y ganen visibilidad¹. No obstante, y a pesar de las

Profesora Titular. Universidad Carlos III de Madrid.

¹ <http://www.europapress.es/nacional/noticia-zapatero-van-rompuy-crean-celula-coordinacion-presidencia-espanola-20091215131115.html>

declaraciones de buena voluntad, lo cierto es que el reparto de papeles no es cuestión sencilla ni resulta evidente, por lo que ha sido necesario crear una Célula de coordinación para la Presidencia española, uno de cuyos objetivos será precisamente delimitar el reparto de papeles.

Si realmente se quiere establecer una estructura más clara, más asequible para los terceros Estados y actores que se relacionen con la Unión Europea, pero también para sus propios ciudadanos, habrá que trabajar para conseguir delimitar claramente las funciones de unos y de otros, de todos los que tienen cierto poder para representar a la Unión en el exterior. A primera vista no parece claro que los cambios introducidos en el Tratado vayan a simplificar la representación exterior de la Unión Europea, sino que – por el contrario – le añaden complejidad. La coherencia entre las posiciones y las actuaciones que se adoptarán en el ejercicio de todos los cargos mencionados, será un factor fundamental.

Van Rompuy ocupará el puesto de Presidente del Consejo Europeo por dos años y medio. Y su mandato podrá, en su caso, ser renovado una vez. El Artículo 15.6 del Tratado de Lisboa enumera sus funciones: presidir y conducir los trabajos del Consejo Europeo; asegurar la continuidad de los trabajos del Consejo Europeo (en cooperación con el Presidente de la Comisión Europea y utilizando como base el trabajo del Consejo Asuntos Generales); facilitar la cohesión y el consenso en el Consejo Europeo; presentar un informe al Parlamento Europeo después de cada reunión del Consejo Europeo. Y representa a la Unión Europea en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad, sin perjuicio de las funciones del Alto Representante.

El Alto Representante de la Unión para la Política Exterior y de Seguridad, a partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, tendrá una doble naturaleza: como vicepresidente de la Comisión y comisario de relaciones exteriores, y como miembro del Consejo, Institución que – recordemos - en su composición de Ministros de Asuntos Exteriores, llegará a presidir. Además participará en los trabajos del Consejo Europeo (artículo 9.B.2 del Tratado). Habrá que determinar cuál será exactamente la delimitación de los ámbitos de representatividad del Alto Representante y el Presidente del Consejo Europeo, pues este último representa a la Unión en el exterior “sin perjuicio de las atribuciones” del primero. Y esas atribuciones son esenciales: “El Alto Representante estará al frente de la política exterior y de seguridad común de la Unión. Contribuirá con sus propuestas a elaborar dicha política y la ejecutará como mandatario del Consejo. Actuará del mismo modo en relación con la política común de seguridad y defensa” (artículo 9.E.2).

El Alto Representante tiene auténtico potencial para ser un órgano de impulso político en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad, porque podrá presentar propuestas al Consejo. Dirigirá el diálogo político con terceros Estados, en nombre de la Unión, y expresará la opinión de la Unión en organizaciones internacionales. Además, como ya se ha dicho, a su servicio estará el futuro Servicio Europeo de Acción Exterior, que deberá trabajar en estrecha cooperación con los servicios diplomáticos nacionales. Las funciones del Alto Representante se han visto, por tanto, reforzadas. Se espera de

Catherine Ashton que sea una figura clave en la formulación y en la ejecución de la Política exterior y de seguridad.

La Alta Representante tendrá que combinar la lógica supranacional que guía las políticas europeas de cooperación o comercial, y la lógica intergubernamental que seguirá guiando la Política exterior y de seguridad europea. A pesar de la desaparición formal de los pilares, lo cierto es que estas dos lógicas diferenciadas permanecen, pues las reglas de juego en el ámbito de la Política exterior seguirán diferenciándose de las que regulan el ejercicio de las que ahora son políticas comunitarias. Y en este contexto, se encarga al Alto Representante la tarea de “velar por la coherencia de la acción exterior de la Unión”.

Una de las primeras tareas, y un gran desafío, que espera a Catherine Ashton será la de poner en funcionamiento el Servicio Europeo de Acción Exterior. Deberá presentar una propuesta en abril de 2010. Tendrá a su cargo las más de 100 delegaciones de la Comisión Europea en el exterior, que pasan a ser delegaciones de la Unión Europea. La decisión final sobre la estructura, composición y funciones del futuro servicio diplomático europeo será adoptada por el Consejo, después de consultar al Parlamento Europeo y con el consentimiento de la Comisión (artículo 27.3 del Tratado de Lisboa). Tenemos un punto de referencia en las directrices adoptadas por el Consejo Europeo el pasado octubre². Es destacable que el Comercio, el Desarrollo y la Ampliación seguirán siendo ámbitos de la Comisión, lo cual añade más actores al elenco que representa a la Unión en el exterior. De acuerdo con estas Directrices tanto el Crisis Management and Planning Directorate, como el Civilian Planning and Conduct Capability, así como el Estado Mayor de la Unión Europea y el Centro de Situación (Situation Centre), quedarían incluidos en el Servicio Exterior. Éste estaría integrado por personal nombrado por la Alta Representante y procedente de la Secretaría General del Consejo, de la Comisión y de los servicios diplomáticos de los Estados miembros³.

A pesar de las críticas que ha suscitado los nombramientos de Van Rompuy y Ashton, y para resaltar un dato positivo, quiero subrayar que la Alta Representante viene de la Comisión Europea, lo que puede quizás ofrecer garantías en relación con su capacidad para trabajar con cierta independencia y en defensa del interés supranacional.

² <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st14/st14930.en09.pdf>

³ FERNÁNDEZ SOLA, Natividad. “El servicio de acción exterior de la Unión Europea”. Documento de trabajo del Real Instituto Elcano, n. 46/2008, de 10 de noviembre de 2008. ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco. “La diplomacia común europea: un instrumento para una política exterior alternativa”. En: RODRÍGUEZ CARRIÓN; PÉREZ VERA (Eds.). *Soberanía del Estado y Derecho Internacional. Homenaje a J.A. Carrillo Salcedo*, Universidad de Córdoba, Universidad de Sevilla y Universidad de Málaga, 2005, p. 117-136; BARBÉ, E; MESTRES, L. *The new EU's external action: a significant step forward towards the EU's single voice?* Observatorio de Política Exterior Europea, Working Paper n° 56, 2004

II. ENFOQUE GEOGRÁFICO

1. África

La Presidencia condenó los asesinatos del Presidente de Guinea Bissau (Joao Vieira) y del Jefe de las Fuerzas Armadas (Gral. Tagme)⁴. La UE tiene una misión de Reforma del Sector de la Seguridad en Guinea, cuyo mandato ha sido recientemente prorrogado hasta mediados de 2010⁵. Además la UE desplegó una Misión de observación electoral en este país⁶. La aceptable limpieza de las elecciones fue certificada por la Misión⁷.

En marzo, la Comisión firmó el primer contrato objetivos del milenio, con Zambia. El contrato es un marco de apoyo presupuestario. El importe de la ayuda será de 225 millones de euros para 6 años (2009-2014)⁸.

Se ha activado la cláusula de condicionalidad democracia/derechos humanos en relación con Madagascar⁹. Se han adoptado, en diciembre, medidas restrictivas contra Guinea, después de la masacre del 28 de septiembre¹⁰. Se ha expresado la preocupación por el empeoramiento de la situación en Zimbabwe¹¹.

⁴ <http://www.eu2009.cz/en/news-and-documents/cfsp-statements/eu-presidency-statement-on-the-events-in-guinea-bissau-11174/>

⁵ La primera Misión Integral de la UE en el ámbito de la RSS está desplegada en Guinea Bissau, bajo el mando de un general español. Se estableció por la Acción Conjunta del Consejo 2008/112/CFSP, de 12 de febrero de 2008. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:040:0011:0015:EN:PDF> Se puede encontrar información sobre la Misión, todavía en curso, en:

<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1413&lang=ES>

⁶

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/931&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> . Las Declaraciones (positivas) sobre estas elecciones se pueden encontrar en: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1061&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

⁷

http://ec.europa.eu/external_relations/human_rights/election_observation/guinea_bissau_2009/index_en.htm

⁸

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/356&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

⁹

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/09/211&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

¹⁰

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/110791.pdf

¹¹ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/cfsp/111099.pdf

2. Asia

Se ha seguido la situación en Sri Lanka¹². Por supuesto, en Afganistán¹³, con la Conferencia de La Haya¹⁴ y con el compromiso de profundizar la participación de la UE en el país¹⁵. Como es sabido, se celebraron unas fraudulentas y accidentadas elecciones, sobre las que también hubo pronunciamientos de la UE¹⁶. En 2009 se publicó el Libro Azul sobre la UE y Afganistán¹⁷.

Se prolongaron e incluso se reforzaron las medidas restrictivas en relación con Burma/Myanmar¹⁸. Se adoptaron medidas restrictivas contra la República Democrática de Corea¹⁹.

Se celebró la 11ª Cumbre UE/China²⁰ y la 10ª con la India²¹. Y se firmó el primer acuerdo de libre cambio con un país asiático: Corea del Sur²².

3. América Latina

En septiembre, se publicó una Comunicación: “Unión Europea y Latinoamérica: socios globales para una asociación”²³, en la que se hace un llamamiento al fortalecimiento del diálogo birregional para hacer frente a los retos: cambio climático, crimen, inmigración.

El Golpe militar en Honduras y los acontecimientos posteriores han retrasado las negociaciones del Acuerdo de asociación con los países de Centro América²⁴. El golpe militar fue condenado expresamente²⁵. Tras las elecciones, la Presidencia del Consejo

¹² http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/106256.pdf ;

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/107397.pdf ;

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/107873.pdf

¹³ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/106657.pdf

¹⁴ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/discours/107019.pdf

¹⁵ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/108468.pdf

¹⁶ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/cfsp/109801.pdf

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/cfsp/110016.pdf

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/cfsp/110623.pdf

¹⁷ http://www.delafg.ec.europa.eu/en/downloadable_documents/EUBBlueBookAfg_2009.pdf

¹⁸ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/107388.pdf ;

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/108622.pdf#page=29

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/cfsp/109684.pdf

¹⁹ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/109394.pdf

²⁰

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/09/147&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

²¹ http://ec.europa.eu/external_relations/india/summit_en.htm

²²

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/09/452&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

²³ http://ec.europa.eu/external_relations/la/docs/com09_495_en.pdf

²⁴ http://ec.europa.eu/external_relations/ca/eu_ca_negotiations_en.htm

²⁵ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/cfsp/108808.pdf

reiteró su condena del golpe, pero reconoció que la celebración de las elecciones constituía un paso adelante hacia la resolución de la crisis constitucional²⁶.

4. Mediterráneo y Oriente Medio

Hemos vivido en 2009 el alto el fuego en la franja de Gaza²⁷. Se clarifica la posición de la UE con respecto al proceso de Oriente Medio²⁸ y manifiesta su apoyo a la solución de los dos Estados²⁹. Ha habido también una condena hacia la política de ampliación de los asentamientos ilegales³⁰. En el primer Consejo de Asuntos Exteriores (8 de diciembre) se decidió que la Unión Europea no reconocería ningún cambio en las fronteras existentes antes de 1967, incluyendo el estatus de Jerusalén, a no ser que fueran cambios acordados por las Partes.

La situación en Irán también ha sido seguida de cerca por la UE. Se llama a la negociación en relación con el tema nuclear³¹. También hubo un pronunciamiento en relación con las elecciones, en el que se mostraba preocupación por la violencia en las calles y el uso de la fuerza contra manifestantes pacíficos³².

Se ha hecho el primer balance del desarrollo de la Unión para el Mediterráneo³³. Se ha entrado en la última fase en el proceso de celebración de un acuerdo de asociación y cooperación con Iraq³⁴.

5. Europa: Balcanes/Cáucaso

En relación con los Balcanes Occidentales, Croacia sigue progresando en su camino hacia la adhesión³⁵. La exrepública yugoslava de Macedonia recibió, en octubre, el visto bueno de la Comisión que en su Informe de Progreso recomienda el inicio formal de las negociaciones de adhesión con este candidato³⁶. Potenciales candidatos siguen siendo

²⁶ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/cfsp/111651.pdf

²⁷ http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/105545.pdf

²⁸

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/09/88&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

²⁹ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/108500.pdf

³⁰ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/cfsp/109980.pdf

³¹ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/107372.pdf

³² http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/108483.pdf

³³

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/09/333&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

³⁴

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1699&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

³⁵ La Comisión Europea ha publicado recientemente su propuesta de paquete financiero para la adhesión:

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/croatia/cro_fin_pack_2009_en.pdf

³⁶ http://ec.europa.eu/enlargement/press_corner/key-documents/reports_oct_2009_en.htm. Para el informe relativo a Turquía, véase: http://ec.europa.eu/enlargement/press_corner/key-documents/reports_oct_2009_en.htm

Albania, Bosnia-Herzegovina, Serbia, Montenegro y Kosovo. Albania ha presentado formalmente su candidatura en 2009.

Enero se abrió con la crisis provocada por la interrupción del suministro de gas ruso a través de Ucrania³⁷. El suministro se reanudó a finales de enero³⁸. En abril hubo problemas en la República Moldova tras las elecciones parlamentarias³⁹.

Se celebraron nuevas Cumbre UE/Rusia, en mayo⁴⁰ y en noviembre, en Estocolmo. Y el 7 de mayo se lanzó el “Eastern Partnership”, como una dimensión específica de la Política Europea de Vecindad, aplicable a los países del Este de Europa⁴¹.

Por supuesto se ha seguido de cerca la situación en Georgia⁴², tratando de evitar que incidentes más o menos aislados reavivaran el conflicto con abjasios y osetios⁴³. La UE mostró su preocupación por las visitas que Putin y Medvedev realizaron a los territorios separatistas sin la autorización de Georgia⁴⁴. Se ha tomado nota de las elecciones presidenciales celebradas, en diciembre, en Abjasia, aunque se insiste en la ilegitimidad constitucional de las mismas y en la integridad territorial de Georgia⁴⁵.

En abril de 2009 se publicaron los Informes de Progreso de los países en el ámbito de la Política de Vecindad⁴⁶.

37

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/4&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

38 <http://www.eu2009.cz/en/news-and-documents/news/czech-presidency-welcomes-resumption-of-russian-gas-deliveries-through-ukraine--6811/>

39 Véase la declaración del Alto Representante:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/declarations/107172.pdf y las Conclusiones del Consejo:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/108465.pdf

40

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/817&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

41 Sobre el « Eastern Partnership » véase :

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/106809.pdf#page=12 Se le ha llegado a calificar como un ambicioso proyecto de la acción exterior europea para el siglo XXI:

http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/docs/eastern_partnership_article_bfw_en.pdf ; Sobre las relaciones entre el Eastern Partnership y la Unión por el Mediterráneo:

http://www.se2009.eu/polopoly_fs/1.27455!menu/standard/file/European%20Council%20conclusions%2010-11%20December.pdf#page=15

42 Véase: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/cfsp/111102.pdf

43 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/cfsp/109556.pdf

44 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/cfsp/109693.pdf y

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PESC/09/81&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

45 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/cfsp/111912.pdf

46 http://ec.europa.eu/world/enp/documents_en.htm#3

III. PESC

En primer lugar, hay que recibir con alegría la resolución 1904 (2009) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, en la que se compromete a mejorar los procedimientos de elaboración de listas de personas susceptibles de ser sometidas a sanciones. Esta Resolución ha sido claramente inspirada por la Sentencia Kadi del Tribunal de Justicia, que ha producido rápidamente este remarkable avance en el respeto y las garantías de los derechos humanos. La propia UE ha celebrado la adopción de esta Resolución del Consejo de Seguridad⁴⁷.

En lo que se refiere a las Misiones. EU NAVFOR ha estado operando todo el año en las aguas del Golfo de Adén, tratando de disuadir y prevenir los ataques de los piratas. Se ha llegado a arrestar a alguno de ellos, entregados a Kenia⁴⁸.

Se ha efectuado la transición de EUFOR/TCHAD a MINURCAT⁴⁹. Se ha ampliado el mandato de la Misión EUSEC RD CONGO⁵⁰. En noviembre también se amplió el mandato de la Misión Reforma del Sector de la Seguridad en Guinea Bissau⁵¹. El mandato de EUMM Georgia también fue ampliado hasta septiembre de 2010⁵². También se decidió llevar la misión EUJUST LEX Iraq hasta julio de 2010⁵³.

En el ámbito de las capacidades, quisiera destacar que el Consejo de la Unión adoptó en noviembre, el concepto – adoptado conjuntamente con la Comisión – sobre diálogo y mediación. Se trata de hacer propuestas que contribuyan al fortalecimiento de las capacidades en este ámbito⁵⁴.

⁴⁷ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/cfsp/111988.pdf

⁴⁸ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/107835.pdf ; El acuerdo con Kenia se firmó en marzo:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/esdp/106547.pdf

⁴⁹ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/esdp/106092.pdf

⁵⁰ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/esdp/110119.pdf

⁵¹ Hasta el 31 de mayo de 2010: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1413&lang=EN>

⁵² <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1512&lang=EN>

⁵³ <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=823&lang=EN>

⁵⁴ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st15/st15779.en09.pdf>