

# ¿AVANZA LA UE EN POLÍTICA EXTERIOR? NUEVOS INSTRUMENTOS Y EQUILIBRIOS GEOPOLÍTICOS

*Mercedes Guinea Llorente*

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN.—II. LA UE EN TRANSICIÓN INSTITUCIONAL: LA PUESTA EN MARCHA DEL TRATADO DE LISBOA.—III. LA UE ANTE LOS CAMBIOS GEOPOLÍTICOS: ¿HACIA UNA NUEVA ESTRATEGIA Y REDEFINICIÓN DE PRIORIDADES EN MATERIA DE POLÍTICA EXTERIOR?—IV. LAS RELACIONES EXTERIORES DE LA UNIÓN EUROPEA EN 2010-2011: AVANCES, OBSTÁCULOS Y DESAFÍOS.—V. LA POLÍTICA EXTERIOR EUROPEA EN 2010: RECOMENDACIONES PARA EL FUTURO.—BIBLIOGRAFÍA.

## I. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea (UE) comenzaba el año 2010 sumida en el llamado «síndrome de Copenhague», esto es, con la toma de conciencia de la pérdida de su poder relativo en la escena internacional y del desplazamiento suave pero inexorable del peso internacional desde Occidente hacia el Pacífico. Aun cuando la UE mantiene su estatus de potencia comercial y cooperante, el desafío se encuentra en cómo traducir ese poder económico en poder político. El año 2010 igualmente se inauguraba con grandes desafíos, entre ellos la aplicación de las disposiciones del Tratado de Lisboa que en materia de política exterior entraña toda una revolución. El contexto de crisis económica y de deuda pública que rodea los años 2010 y 2011 tampoco ha favorecido que se diera prioridad al desarrollo de una política exterior.

## II. LA UE EN TRANSICIÓN INSTITUCIONAL: LA PUESTA EN MARCHA DEL TRATADO DE LISBOA

El 1 de diciembre de 2009 entraba en vigor el TL, que para el área de la política exterior entrañaba cambios muy sustanciales con la puesta en marcha de nuevas instituciones encargadas de la política exterior. El Consejo Europeo nombró por consenso como presidente del Consejo Europeo al primer ministro belga Herman Van Rompuy y como alta representante y vicepresidenta de la Comisión a la laborista británica Catherine Ashton, que había desempeñado desde un año antes el cargo de comisaria de Comercio. Entraron en funciones el 1 de diciembre de 2009. Ambos nombramientos fueron fuertemente criticados: la necesidad de equilibrios y el consenso entre los Veintisiete había con-

ducido a la elección de personas de bajo perfil político, escasa visibilidad pública y poca experiencia en sus respectivos campos.

Del *presidente permanente del Consejo Europeo* se esperaba que, al dar permanencia a esta institución, reforzara la dirección de la política exterior y también que contribuyera a la representación de la PESC en los foros internacionales, con la función de reforzar la visibilidad internacional de la UE. De Van Rompuy se alaban sus formas francas y abiertas, que han contribuido a dar a los Consejos Europeos un ambiente distendido proclive a facilitar el intercambio de puntos de vista y el acuerdo. Con una visión propia ante los cambios geopolíticos que ha experimentado el mundo, ha intentado promover entre los líderes una reflexión sobre la posición que la UE ha de adoptar ante ellos. Ejemplo de estos esfuerzos fue la convocatoria de un Consejo Europeo extraordinario el 16 de septiembre para discutir, junto a los ministros de Exteriores, «cómo puede la Unión determinar mejor su agenda exterior y cómo actúa en sus relaciones con socios estratégicos». La reflexión no ha hecho más que empezar, pero ya ha desembocado en el mandato a Ashton de que presente estudios sobre la relación con los socios estratégicos.

En estos veintidós meses puede percibirse una mayor actividad del Consejo Europeo en los temas internacionales. En su capacidad de convocar reuniones extraordinarias del Consejo Europeo, a lo largo del último año ha organizado hasta tres dedicadas a la política exterior, alguna de ellas para promover una reflexión general, otras por motivos de urgencia. Junto a la del 16 de septiembre ya citada, el 4 de febrero de 2011 Van Rompuy convocaba una reunión extraordinaria sobre energía, donde la dimensión externa de la política energética de la Unión ocupó un importante capítulo. Las revueltas árabes y, especialmente, la represión del Gobierno de

Gadafi sobre la población libia justificaron otra reunión extraordinaria el 11 de marzo de 2011.

En el plano de la representación exterior, es de alabar el acuerdo alcanzado con el presidente de la Comisión para hablar en nombre de la UE en las distintas citas internacionales. Es ejemplo de una buena cooperación interinstitucional, que no necesita de regulación formal y que clarifica la cuestión de las múltiples instituciones con competencia para la representación exterior. Así es él quien ha tomado la palabra en nombre de la Unión en las reuniones del G-8 en Muskoka o Deauville o el G-20 de Toronto y Seúl; la ha representado en la Cumbre de la OTAN de Lisboa de 19-20 noviembre de 2010 o la Cumbre de la OSCE de Astana de diciembre de 2010. Igualmente preside las Cumbres que la UE organiza con sus principales socios estratégicos y multilaterales. La competencia en materia de representación exterior le ha llevado a firmar junto con la AR o con el presidente de la Comisión Barroso algunas de las declaraciones de la Unión a las que se ha querido dar mayor relieve y solemnidad, como las relativas a Egipto o Libia en febrero y marzo de 2011.

Cuando se cumplen casi dos años de su nombramiento, la labor de Ashton como *alto/a representante para la Política Exterior* ha sido fuertemente criticada, por comentaristas políticos, observadores e incluso ministros de Asuntos Exteriores de algunos Estados miembros. Se le achaca inexperiencia tanto personal como de su equipo inicial y falta de reacción ante acontecimientos relevantes. También se le acusa de no lograr cohesionar a los Estados miembros y de no saber hacer visible la posición europea ante acontecimientos de primera magnitud como la «Primavera árabe». A favor de Ashton hay que decir que al llegar se encontró con un vacío institucional y político para su función y una agenda imposible de manejar por la

complejidad y extensión de sus diversas funciones.

No todos los problemas que ha tenido la política exterior europea en el último año son responsabilidad de la AR sino que otros factores han de ser tenidos en cuenta. En primer lugar, que nuevas instituciones en política exterior no son, de ninguna manera, la panacea para el problema real de la falta de política exterior europea, que es la ausencia de voluntad política de los Estados miembros. Falta de voluntad en ocasiones para alcanzar una posición común o para dotar a la UE de recursos suficientes para que desarrolle una política exterior creíble. Con frecuencia se olvida la dificultad de hacer avanzar una política exterior común que choca con las soberanías de Estados que, en varios y notorios casos, han sido potencias de alcance global y que no desean perder su protagonismo tras una acción común. Igualmente, en relación con distintos Estados o asuntos transversales las percepciones y relaciones históricas de los Estados miembros y sus intereses concretos no son fácilmente conciliables. En este último año tenemos un ejemplo en Libia, donde, por una parte, los representantes de Francia y el Reino Unido se apresuraron en un primer momento a ocupar el protagonismo, mientras que las reticencias de Alemania impedían una posición común.

El propio nombramiento de Ashton revela que los Gobiernos no tenían demasiado interés en una personalidad fuerte y experimentada en diplomacia que pudiera hacerles sombra. En este tiempo Ashton ha desarrollado una ingente labor de coordinación y representación, contando todavía con muy pocos instrumentos, ya que el SEAE apenas comienza su andadura. La *ministra* no sólo ha tenido que abordar su trabajo sin Ministerio sino que, incluso, ha tenido que dedicar enormes cantidades de tiempo y esfuerzo a ponerlo en marcha y a negociar con institu-

ciones y Estados miembros sus competencias, medios y principales nombramientos. Aquí ha chocado con las reticencias de la Comisión por ceder ámbitos de su acción exterior, con las ansias de ejercer control político por parte del Parlamento Europeo, con un presupuesto insuficiente para las necesidades de la institución y las presiones de los distintos Gobiernos para colocar a personas de su confianza en puestos claves.

El *Servicio Europeo de Acción Exterior* está formado por personal proveniente de la Secretaría General del Consejo, de la Comisión y de los servicios diplomáticos de los Estados miembros. Empezó a funcionar efectivamente el 1 de diciembre de 2010, si bien no se espera que pueda alcanzar pleno rendimiento hasta 2014. El 1 de enero de 2011 fueron transferidos los primeros efectivos de las instituciones y se ha procedido también a reclutar a diplomáticos nacionales. Para finales de 2011 está previsto que un total de 1.643 funcionarios y agentes hayan sido transferidos al SEAE.

Tras barajarse distintos modelos de organización, la AR siguió la posibilidad que más consensos encontraba que era la de crear *Desks* o Direcciones Generales geográficas y una temática encargada de Asuntos Globales y Multilaterales<sup>1</sup>. Dependiendo directamente de la AR, las estructuras encargadas de la Política Común de Seguridad y Defensa antes en el Consejo también pasan a integrarse en el nuevo Servicio. Cada una de las DG debe llevar todo el peso de la dirección política estratégica de la Unión hacia cada una de las regiones y Estados socios, reforzando la coherencia y evitando las duplicidades de

---

<sup>1</sup> Las cinco DG geográficas se ocupan respectivamente de Asia; África; Rusia, Vecindad Este y Balcanes Occidentales; Oriente Medio y Vecindad Sur, y Américas. La DG temática trata cuestiones horizontales como Relaciones Multilaterales y Gobernanza Global; Derechos Humanos y Democracia; Prevención de Conflictos y Seguridad, y No Proliferación y Desarme.

las responsabilidades compartidas entre instituciones.

Los *Desks* deben asumir en solitario toda la dirección estratégica de la política hacia los distintos destinatarios. Teniendo en cuenta que en algunos de los ámbitos de las Relaciones Exteriores quedan responsabilidades en la Comisión (Comercio, Ampliación, Ayuda Humanitaria, Programas Temáticos de la Cooperación para el Desarrollo) o que las competencias se comparten entre el SEAE y la Comisión (Vecindad y Desarrollo) el desafío ahora consiste en establecer una buena coordinación que garantice la coherencia y la eficacia para no replicar los problemas del antiguo sistema de reparto de competencias entre instituciones. Para ello se creaba dentro de la propia Comisión el 16 de abril de 2010 un Grupo de Comisarios de Relaciones Exteriores, presidido por Ashton, que aúna a los de Comercio, Vecindad y Ampliación, Desarrollo, Ayuda Humanitaria y Asuntos Económicos y Monetarios con la finalidad de asegurar esa coordinación.

En el plano exterior, se integran también en el SEAE las antiguas Delegaciones de la Comisión ante terceros Estados y organizaciones internacionales, que se convierten en Delegaciones de la UE con la misión de representar también la PESC intergubernamental. A lo largo de 2010, e iniciándose bajo Presidencia española, ha ido escenificándose esta transferencia progresiva de funciones desde las Embajadas de la Presidencia rotatoria, contándose ahora con una única representación de la política exterior europea ante terceros. Estos cambios no se han producido sin tensiones ya que, por una parte, existe desconcierto entre los terceros ante las implicaciones de estos cambios institucionales. Por otra, en el caso de algunos Estados también se perciben resistencias por parte de los Embajadores de los Estados miembros para ceder un rol de coordinación al Delegado de la UE. La visibilidad de la UE

en el mundo también se quiere ver reforzada con la consecución de un estatuto de observador reforzado para la UE en la Asamblea General de Naciones Unidas en el mes de mayo de 2011, para que exponga la posición común europea.

### **III. LA UE ANTE LOS CAMBIOS GEOPOLÍTICOS: ¿HACIA UNA NUEVA ESTRATEGIA Y REDEFINICIÓN DE PRIORIDADES EN MATERIA DE POLÍTICA EXTERIOR?**

La entrada en vigor del TL supone un nuevo marco de referencia para la política exterior europea, con nuevos objetivos y principios. Al mismo tiempo se constata una pérdida de protagonismo de la UE en la escena internacional y un más que anunciado declive en sus dos fortalezas como son las relaciones económicas internacionales y la política hacia su vecindad. Igualmente representantes de los Estados miembros y la doctrina han subrayado la necesidad de superar la Estrategia Europea de Seguridad, ya que es necesario un marco estratégico más concreto y mejor definido que establezca prioridades claras. Todo ello muestra la necesidad de replantear la definición y ejecución de la política exterior europea. El nuevo presidente del Consejo Europeo, Van Rompuy, avanzaba la reflexión sobre estos asuntos. Convocando una reunión extraordinaria en septiembre de 2010 para debatir sobre las relaciones con los socios estratégicos, los resultados del Consejo Europeo irían más allá.

Las Conclusiones del Consejo fijan nuevos parámetros, al menos teóricos, para la definición e implementación de la política europea. Primero se determina que es necesario *actuar de forma más estratégica*, esto es, definir con claridad los intereses y objetivos estratégicos y los medios para alcan-

zarlos. Igualmente exige la coordinación y la actuación coherente de todas las instituciones comunitarias y de éstas con los Estados miembros. De este nuevo enfoque llama la atención un giro que casi podríamos llamar «realista», en el sentido de que se pone el énfasis en los *objetivos e intereses* de la Unión, y no como antaño en los principios, valores y la responsabilidad europea en gestionar los problemas de la globalización y del entorno internacional. Se abandona la retórica sobre los deberes civilizacionales que tiene la UE para abordar sin complejos la consecución de los intereses europeos. Por otra parte, esto es muestra de pragmatismo, ya que parece que permitirá aunar con más facilidad la voluntad de los Estados si se muestra con claridad las ganancias que puede ofrecer la actuación común.

Se plantean medidas para reforzar la coherencia y eficacia de la acción exterior, que parecen útiles y adecuadas. Primero se propone la movilización de todos los instrumentos tanto nacionales como de la UE en apoyo de los intereses estratégicos europeos para reforzar la coherencia y complementariedad. Esos intereses generales que han de tenerse en cuenta tanto en las relaciones bilaterales como multilaterales llegan a concretarse: el cambio climático, la política energética, el comercio, el desarrollo y la Justicia y Asuntos de Interior, incluyendo la migración y la política de visados. De anteriores documentos se añora la referencia a la promoción de valores como la democracia, los derechos humanos y principios de justicia social.

Segundo, se pide una mayor sinergia entre UE y Estados miembros, haciendo que sus políticas se apoyen mutuamente y se refuerce la puesta en común de información y la consulta sobre acontecimientos relevantes. Tercero, es precisa una coordinación más eficaz y continua entre todos los agentes encargados de la política exterior europea en

el seno de las instituciones. Cuarto, se sigue recordando la importancia de preparar exhaustivamente las distintas Cumbres internacionales por parte del Consejo Europeo. Finalmente, se insiste en la necesidad de un planteamiento estratégico a medio plazo de los problemas y posibilidades de las relaciones con cada socio, centrando las cumbres en menos objetivos y definiendo mejor los medios para conseguirlos.

El reforzamiento de la dimensión estratégica de la política exterior europea es una tarea ambiciosa para la cual se ha creado el SEAE y que supone una evaluación de los resultados de la política exterior europea hacia cada una de las regiones y asuntos horizontales. Por la premura de reaccionar ante los acontecimientos quizás no hayan podido plasmarse todos estos nuevos principios en las Comunicaciones sobre la reorientación de la Política de Vecindad, consecuencia de la «Primavera árabe». Sin embargo, sí puede constatar una mayor dedicación del Consejo Europeo a seguir debatiendo las líneas estratégicas de la política exterior, como las asociaciones estratégicas.

Las asociaciones estratégicas son un concepto un tanto ambiguo lanzado por la Comisión hace unos años y que reciben un contenido un tanto diverso. Serían relaciones reforzadas con socios con los que nos une una red de intereses mutua y que, además, son hoy polos relevantes de poder internacional<sup>2</sup>. A nuestro juicio, el mayor énfasis puesto en la relación con los socios estratégicos no es sino el reconocimiento del multipolarismo creciente de las relaciones internacionales. Dentro de esa política exterior renovada se priorizan «las asociaciones estratégicas de

---

<sup>2</sup> Actualmente la UE ha desarrollado diez asociaciones estratégicas: tres con socios tradicionales (Estados Unidos, Canadá y Japón), con los emergentes (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), con México y Corea del Sur.

la Unión Europea con actores clave a escala mundial». Esas asociaciones deben perseguir los intereses y beneficios de las dos partes y reconocer que todos, Unión Europea y Estados emergentes, tienen derechos y obligaciones y que estos últimos deben compartir responsabilidades en el plano internacional. En el marco de estas relaciones se subraya que el interés fundamental para los europeos es desarrollar las relaciones comerciales mutuas. Parece adecuado que se prioricen las relaciones con los socios estratégicos pero es fundamental que se reflexione sobre este concepto y todas sus implicaciones, ya que hoy el abanico de asociaciones estratégicas no puede ser más diverso y no responden a una concepción común.

Tanto desde el punto de vista de los intereses como de las estrategias parece que la UE está girando hacia un enfoque menos normativo y más pragmático. Se propone utilizar todas las posibilidades al alcance de los europeos, sea en el plano bilateral o en el de las instituciones comunes para defender una misma y única posición y encontrar así mayor eco e impacto. Hay elementos nuevos en el debate que parecen anunciar un giro en la concepción de la política exterior común, pero es preciso esperar para ver si producen los resultados deseados. No obstante, quizás lo llamativo es que esa reflexión no haya surgido de la institución llamada a formularla, la AR, sino del nuevo presidente del Consejo Europeo.

#### **IV. LAS RELACIONES EXTERIORES DE LA UNIÓN EUROPEA EN 2010-2011: AVANCES, OBSTÁCULOS Y DESAFÍOS**

La UE, aunque no haya abierto nuevos frentes brillantes en el área exterior, ha continuado con sus calendarios, produciéndose algunos avances en las principales políticas

horizontales y las relaciones birregionales y las asociaciones estratégicas<sup>5</sup>.

a) La *política de ampliación* sigue siendo una herramienta fundamental en el objetivo de estabilizar el entorno europeo. Se constata que en 2010 se mantiene la «fatiga de ampliación» de los últimos años con una serie de manifestaciones como el deseo de los Estados miembros de controlar las distintas fases de las negociaciones, la politización del proceso y la incidencia de cuestiones bilaterales.

El Consejo Europeo de junio de 2011 ratificó el fin de las negociaciones con *Croacia*, cuyo Tratado de Adhesión está previsto que sea firmado el 19 de diciembre en Varsovia. Se baraja el 1 de julio de 2013 como fecha razonable de adhesión aunque podría posponerse por algunos problemas en materia de justicia y derechos fundamentales que los croatas todavía deben solventar.

*Montenegro* vio reconocidos sus avances políticos y económicos con la concesión del estatuto de candidato en diciembre de 2010. No obstante, la apertura de negociaciones dependerá del cumplimiento de una serie de condiciones en materia de Estado de Derecho, lucha contra la corrupción y el crimen organizado y libertad de expresión. La prioridad del nuevo Gobierno montenegrino que entró en funciones a finales de 2010 es avanzar en las medidas necesarias para que puedan abrirse las negociaciones cuanto antes.

Aunque todavía con perspectivas lejanas, también hay que subrayar que *Serbia*, de la mano del Gobierno proeuropeo de Tadic va avanzando en su senda hacia la UE, a veces con importantes concesiones. En 2010 se produjeron relevantes gestos de este país para avanzar en la reconciliación regional con Bosnia y Croacia. Igualmente, tras la

<sup>5</sup> No abordaremos en este apartado la relevante Política de Vecindad por ser objeto de un capítulo separado en este informe.

Resolución del Tribunal Internacional de Justicia sobre Kosovo, optó por una estrategia más posibilista y accedió a sentarse en la mesa de negociación patrocinada por Ashton para intentar llegar a una salida negociada con las autoridades kosovares. El siguiente paso en las demandas de la UE se dio con la entrega de importantes criminales de guerra al Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia en 2010 y 2011. El 25 de octubre de 2010, en contrapartida el Consejo decidió invitar a la Comisión a que presente su dictamen sobre la solicitud de adhesión serbia.

En los Balcanes Occidentales sigue preocupando la situación de crisis política de *Albania*, tras la parálisis del Parlamento debido al desencuentro entre el partido del Gobierno y la oposición en torno a la legalidad de las elecciones en 2010. Solucionada la crisis gracias a la mediación de personalidades europeas, la Comisión emitió en octubre de 2010 un dictamen negativo respecto a la concesión del estatuto de candidato, además de por la falta de estabilidad política, por otros problemas relacionados con el imperio de la ley, la administración pública y los derechos de las minorías.

La situación de *Bosnia-Herzegovina* en 2010 también se ha caracterizado por la inestabilidad política, sobre todo por la división de las entidades étnico-políticas y el desafío de la República Serbia de Bosnia a la Oficina del Alto Representante y al Estado bosnio. Además, la crisis económica y el resultado de las elecciones de 2010 han incrementado la falta de estabilidad y el descontento social. La Comisión considera que aún son muchos los avances políticos necesarios para poder conceder a Bosnia el estatuto de candidato. Se ha decidido también prorrogar el mandato de la Oficina del Alto Representante y la misión EUFOR Althea.

Con *Macedonia*, candidato, se eterniza la situación de no apertura de negociaciones

por el viejo conflicto con Grecia a causa del nombre, que no acaba de resolverse a pesar de la mediación de Naciones Unidas. Desde 2009 Grecia viene bloqueando la apertura de negociaciones. La Comisión subraya además la necesidad de que continúen las reformas en materia de policía, administración pública y la lucha contra el crimen organizado y la corrupción.

Desde junio de 2010 *Islandia* es también un candidato con quien se negocia desde el 27 de julio. Debido a su integración económica en el seno del Espacio Económico Europeo, en un informe la Comisión auguró pocas dificultades en la preparación. No obstante, un relevante obstáculo político es el conflicto abierto con Reino Unido y Países Bajos por el caso *Icesave*, en que mediante referéndum se rechazó que el Estado islandés corriera con la indemnización a sus ahorradores. Estos dos países han anunciado su oposición a que Islandia se adhiera en estas condiciones. Igualmente es un problema el bajo apoyo a la adhesión entre la población islandesa.

El mayor desafío sigue siendo *Turquía*, con quien las negociaciones avanzan despacio, así como también la implementación de reformas legales por parte de este país. El conflicto político por Chipre sigue siendo el principal obstáculo, no cumpliendo Turquía todavía con el Protocolo Adicional que le obliga a abrir sus puertos y aeropuertos a naves procedentes de Chipre. El bloqueo ha hecho que no se hayan abierto nuevos capítulos de negociación en este periodo. Igualmente se detectan problemas en la implementación de las reformas políticas pedidas por la UE. No obstante, en el plano político es notable la cooperación entre Grecia y Turquía para luchar contra la migración irregular, la firma de un acuerdo de readmisión y de facilitación de visados. En paralelo, Turquía, potencia emergente, está esforzándose por desarrollar una política exterior autóno-

ma hacia Asia y parece que pierde su interés por Occidente.

b) El desarrollo de *relaciones birregionales* ha sido una de las principales características de la política europea en la última década. La Cumbre bianual entre la UE y los países de *América Latina y Caribe* se celebró en mayo de 2010 en Madrid bajo liderazgo de la Presidencia española. Fue una de las más provechosas de los últimos años con relevantes avances, abriéndose la cooperación birregional a un nuevo objetivo, la innovación tecnológica. Se logró, además, concluir el Acuerdo de Asociación con Centroamérica, y los Acuerdos comerciales multipartes con Colombia y Perú. En paralelo se retomaron las negociaciones para un Acuerdo de Asociación con MERCOSUR. Igualmente se lanzaron un Mecanismo de Inversión para América Latina y la Fundación EU-LAC con la finalidad de dar impulso continuado a la asociación.

La octava Cumbre *Unión Europea-Asia (ASEM)* se celebró en octubre de 2010, centrándose en el desarrollo sostenible y la cooperación en tal sentido por parte de las dos regiones; el impulso de negociaciones para el establecimiento de acuerdos de libre comercio entre Estados asiáticos y la UE y la adopción de la Declaración de Bruselas sobre una Gobernanza Económica Global más Eficaz, con vistas a articular las posiciones de los participantes en los distintos foros relativos a la gobernanza global. A pesar del diálogo, gana el carácter declarativo de estas Cumbres sobre los resultados concretos.

En noviembre de 2010 se celebraba en Trípoli la tercera de estas *Cumbres UE-África* para debatir sobre cuestiones económicas, de fomento de la inversión y de empleo y cambio climático, que no arrojó resultados dignos de mención. El poco interés político que reviste esta región para la UE se vio en que su conducción se hizo principalmente

desde la DG Desarrollo, pero sin ambición geopolítica. Una vez perdido el impulso inicial de las Cumbres birregionales, se constata que no producen resultados a la altura de las expectativas generadas por ninguna de las partes. Posiblemente haya llegado la hora de plantearse la conveniencia de su mantenimiento.

c) Entre las asociaciones estratégicas, las relaciones *UE-Estados Unidos* sufrieron uno de sus momentos más delicados a comienzos de 2010 por la negativa del Parlamento Europeo a ratificar dos acuerdos de cooperación en materia de lucha antiterrorista. Finalmente, una vez restañadas las heridas, la UE se reunió con su socio transatlántico en noviembre de 2010 en Washington, donde se aprobó una declaración mutua sobre la asociación transatlántica y se debatieron futuras áreas de cooperación en materia económica y de seguridad. Más allá de la diplomacia de las Cumbres hay que subrayar las fluidas relaciones entre la Secretaria de Estado Clinton y la AR Ashton, que mantienen contacto habitual y se reúnen con mucha frecuencia para tratar temas de interés común. Clinton habría solicitado de la AR su ayuda para negociar directamente sobre dos dossiers donde Estados Unidos encuentra obstáculos: la vuelta de Irán a la mesa de negociaciones en relación con su programa nuclear y la resolución del conflicto serbio-kosovar. Igualmente hay que citar la cooperación regular en el seno del Consejo Económico Transatlántico, que articula el buen funcionamiento de la mayor área comercial del planeta. Esta asociación debe seguir siendo privilegiada desde la parte europea, que debe dar prioridad a la concertación sobre los problemas económicos, diplomáticos y de seguridad de la sociedad internacional.

La Cumbre *UE-Rusia* de junio de 2010 fue ejemplo de la restauración de relaciones con este país. Se lanzó una asociación para la modernización que impulsa las cuatro áreas

de cooperación previas (espacio económico, espacio de libertad, seguridad y justicia, espacio de seguridad exterior y espacio de investigación, educación y cultura) dirigiéndola a la consecución de resultados. Se acordó apoyar las ambiciones rusas de adherirse a la Organización Mundial de Comercio y se ha continuado el diálogo en materia de derechos humanos y la cooperación interparlamentaria. La relación con Rusia siempre resulta relevante, por la maraña de intereses que nos vinculan a este gigante, pero no resulta fácil por la resistencia de los Estados miembros a ceder el protagonismo bilateral en aras de una posición común. Ésta es una de las asociaciones estratégicas que más requieren de esa nueva reflexión sobre objetivos e intereses comunes que preconiza el Consejo Europeo y así Ashton presentó relevantes sugerencias al Consejo Europeo de diciembre.

La Cumbre con *India* celebrada en Bruselas en diciembre de 2010 ofreció resultados interesantes: compromisos mutuos en gestión de crisis, seguridad marítima, no proliferación, cambio climático, derechos humanos; la firma de un acuerdo entre Europol y este país en materia de lucha antiterrorista; progresos en la negociación de acuerdos de libre comercio, energía y cambio climático; establecimiento de un diálogo sobre cuestiones migratorias.

Las relaciones estratégicas con *China* no son tan fluidas como con otros socios estratégicos, minadas por las sucesivas guerras comerciales y por el interés de algunos socios como Alemania de conducir sus relaciones por separado. Más allá de las declaraciones retóricas sobre la necesidad de reforzar una relación mutuamente beneficiosa sobre concesiones de las dos partes no se han producido muchos más avances en la Cumbre de octubre de 2010. Como pequeño progreso puede citarse la apertura de un centro de energía limpia UE-China en Pekín. Sin em-

bargo, ésta sí es una asociación prioritaria para la UE que debe reflexionar con extremo cuidado sobre los temas en que sea posible plantear una cooperación con este país. Como consecuencia de la crisis de deuda pública, la necesidad de reforzar los vínculos se muestra aún mayor debido a la creciente penetración china en las economías occidentales.

Entre otras asociaciones estratégicas se pueden citar los avances con *Canadá* en la negociación de un ambicioso acuerdo de cooperación económica y comercial y la puesta en marcha de la más reciente de las asociaciones estratégicas con *Corea del Sur* el 6 de octubre de 2010, después de la firma de un importante acuerdo marco que abarca sobre todo los ámbitos del diálogo político y el comercio.

## V. LA POLÍTICA EXTERIOR EUROPEA EN 2010: RECOMENDACIONES PARA EL FUTURO

El año 2010 y el comienzo de la nueva década no han sido años brillantes de la política exterior europea, aun cuando hay que conceder que la UE se encontraba en transición institucional y las dificultades económicas tampoco han ayudado. No obstante, han existido progresos y las nuevas instituciones anuncian, incluso, nuevas dinámicas en la política exterior. De todo nuestro análisis puede extraerse un conjunto de reflexiones y recomendaciones en relación con cada uno de los apartados tratados:

1. La institucionalización y permanencia del Consejo Europeo a través de la creación de su presidente deberían redundar en una mayor implicación de esta institución en la orientación de la política exterior que pueda facilitar cambios de actitud en los Go-

- biernos y posibilitar posiciones comunes. Por ello, sería recomendable que, más que ratificar los acuerdos del Consejo de Asuntos Exteriores, Van Rompuy incluyera en la agenda de los Consejos la preparación de las distintas Cumbres, acuerdos y líneas de política exterior que con carácter previo le hubiera transmitido la alta representante. Van Rompuy tiene la posibilidad de negociar con los responsables gubernamentales las líneas maestras e, incluso, de presionar a aquel Estado que hubiera incumplido sus compromisos, priorizando la actuación bilateral frente a la común.
2. No debe olvidarse que la misión de la AR es dotar a la política exterior europea de coherencia y eficacia, esto es, de reforzar una visión global y estratégica de todos los instrumentos con que cuenta la UE para lograr sus objetivos. Dado el ingente número de tareas que ha de llevar a cabo, debe priorizar en su agenda las más relevantes, delegando en sus segundos aquellas políticas, administrativas o de representación que no sean esenciales.
  3. Sería necesaria una mejor coordinación de todos los polos institucionales en materia de política exterior, a fin de evitar voces discordantes y sobre todo incrementar la visibilidad de la UE en materia exterior. Sería recomendable que el presidente diera un paso atrás dejando el protagonismo de la imagen exterior europea a la AR, siempre y cuando las múltiples responsabilidades de ésta lo permitieran. Es relevante que se vaya imponiendo y se pueda ir identificando la cara de la política exterior europea tanto en el exterior como ante los propios ciudadanos de la Unión, como un factor que puede contribuir a la legitimación de ésta.
  4. Respecto a su antecesor en el cargo, se echa en falta una mayor visibilidad de la AR en los medios de comunicación. No debe desdeñarse la importancia de la comunicación a la ciudadanía de los logros en materia de política exterior, ni tampoco las posibilidades de la diplomacia pública en sus relaciones con terceros.
  5. El éxito del SEAE pasa por la condición previa de que los Estados miembros pongan a su servicio los recursos necesarios, tanto financieros, como humanos —cediendo sus diplomáticos más experimentados— e, incluso, de información e inteligencia. Para el desarrollo de un cuerpo diplomático de vanguardia es además prioritario diseñar un buen plan de carrera y asegurar una formación adecuada y específica para cada uno de sus integrantes. En ambas cuestiones es fundamental el apoyo de Estados miembros y del resto de instituciones. En la cuestión pendiente de la formación debería considerarse la creación de una Escuela Diplomática Europea o, como alternativa, el establecimiento de una red de Escuelas Diplomáticas nacionales especializadas cada una en la capacitación en un área concreta.
  6. El desafío fundamental de la política exterior sigue siendo cómo hacer converger los intereses de veintisiete Estados miembros en torno a una posición común. En esa ímproba tarea es preciso asociar a todas las instituciones. Especialmente el SEAE, valiéndose de los diplomáticos procedentes de los distintos Estados miembros, debe dedicar sus esfuerzos a discutir y negociar con los distintos Gobiernos propuestas que permitan conciliar los diferentes intereses nacionales.

7. Es de alabar la disposición del Consejo Europeo para reforzar la política exterior europea. Sin embargo, para actuar más estratégicamente, el primer elemento que falta es la definición y aprobación por parte del Consejo Europeo de una *Gran Estrategia* que enmarque el conjunto de la acción exterior europea. Esa Estrategia global, que debe sustituir a la superada Estrategia Europea de Seguridad, debería ir más allá de la retórica en torno a los grandes principios, valores y amenazas generales. Debería concretar, además de un diagnóstico del entorno internacional, cuáles son los intereses comunes europeos —comerciales, económicos, energéticos, medioambientales...—, qué quieren hacer los Estados miembros en común y qué se deja para sus políticas bilaterales y con qué medios y recursos están dispuestos a dotar a las instituciones comunes para que lleven a cabo esas funciones.
8. En relación con las asociaciones estratégicas, es fundamental que se reflexione sobre este concepto y todas sus implicaciones, ya que hoy el abanico de asociaciones estratégicas no puede ser más diverso y no responden a una concepción común. Complementariamente a la reflexión sobre la *Gran Estrategia*, pensamos que es necesario considerar el papel de estas nuevas asociaciones en el conjunto de los marcos de relación exterior europeos (relaciones birregionales y subregionales especialmente), y ver en qué medida se obstaculizan unos a otros, si se producen solapamientos o, incluso, si alguno exige su replanteamiento.
9. En sus relaciones exteriores prioritarias, la UE tiene en este momento una serie de políticas que reformular. El primero de ellos es el caso turco,

caracterizado por la falta de una visión común por parte de los Estados miembros y con la presión de que Turquía, cansada de esperar, está girando sus preferencias hacia Asia. La UE tiene ante sí el difícil dilema de combinar sus intereses geopolíticos con su dimensión normativa, dado lo lejos que sitúan todavía las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos a Turquía de la UE. Otras relaciones a considerar estratégicamente en su conjunto son Rusia y China, donde la UE debe lograr alcanzar una posición común que refleje los puntos de vista e intereses de todos que evite la tentación a algunos Estados miembros de proseguir con sus políticas bilaterales.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aldecoa Luzárraga, F., y Guinea Llorente, M. (2010): *La Europa que viene: el Tratado de Lisboa*, Madrid, Marcial Pons.
- Allen, D., y Smith, M. (2011): «Relations with the Rest of the World», *Journal of Common Market Studies*, 49 s1: 209-230.
- Ashton, C. (2010): «Strategic Partners», *Progress Report to the European Council*, 16-17 de diciembre.
- (2011): *Speech to the European Parliament on main aspects and basic choices of the Common Foreign and Security Policy and the Common Security and Defence policy*, Strasbourg, 11 de mayo (A 179/11).
- Balfour Rosa, J.; Emmanoulidis, A., y Zuleeg, F. (2010): *Political Trends and Priorities 2011-2012*, Brussels, European Policy Centre.
- Biscop, S. (ed.) (2009): *The Value of Power, the Power of Values: A Call for an EU Grand Strategy*, Brussels, Egmont Institute.
- Bressand, A. (2011): «Between Kant and Machiavelli: EU foreign policy priorities in the 2010s», *International Affairs*, 87: 59-85.
- Consejo de la UE (2010): *Decisión del Consejo de 26 de julio de 2010 por la que se establece*

- la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior, DO L 201, de 3 de agosto de 2010, p. 30.*
- Consejo Europeo (2010): *Conclusiones de la Presidencia*, Bruselas, 16 de septiembre (EUCO 21/1/10 REV 1).
- (2010): *Conclusiones de la Presidencia*, Bruselas, 16 y 17 de diciembre (EUCO 30/1/10 REV 1).
- (2011): *Conclusiones de la Presidencia*, Bruselas, 4 de febrero (EUCO 2/1/11 REV 1).
- (2011): *Declaración del Consejo Europeo*, Bruselas, 11 de marzo (EUCO 7/11).
- Dinan, D. (2011): «Governance and Institutions: Implementing the Lisbon Treaty in the Shadow of the Euro Crisis», *Journal of Common Market Studies*, 49 s1: 103-121.
- Duke, S. (2009): «Preparing for European-Level Diplomacy after Lisbon: The Case of the European External Action Service», *The Hague Journal of Diplomacy*, 4: 211-233.
- Emerson, M. *et al.* (2011): *Upgrading the EU's Role as Global Actor. Institutions, Law and the Restructuring of European Diplomacy*, Brussels, CEPS, Egmont, EPC, University of Leuven.
- European Commission (2011): *General Report on the Activities of the European Union 2010*, Luxembourg, OPOCE.
- Grupo de reflexión sobre el futuro de la UE en 2030 (2010): Informe al Consejo Europeo «Proyecto Europa 2030. Retos y oportunidades».
- Guinea Llorente, M. (2010): «El Servicio Europeo de Acción Exterior: génesis de una Diplomacia Europea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 37: 761-800.
- Martiningui, A., y Youngs, R. (2010): *Desafíos para la política exterior europea en 2011. Después de la crisis*, Madrid, FRIDE.
- Missiroli, A. (2010): «The New EU “Foreign Policy System” After Lisbon: a Work in Progress», *European Foreign Affairs Review*, 15: 427-452.
- OPEX-Fundación Alternativas (2010): «Una nueva Unión Europea: balance de la presidencia española de la UE», Seminarios y Jornadas 68/2010.
- Parlamento Europeo (2011): Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de mayo de 2011, sobre el informe anual del Consejo al Parlamento Europeo sobre los principales aspectos y las opciones fundamentales de la Política Exterior y de Seguridad Común en 2009 (A7-0168/2011).
- Vaïsse, J., y Kundnani, H. (2011): *European Foreign Policy Scorecard 2010*, London, ECFR.
- Van Rompuy, H. (2011): *The European Council in 2010*, Luxembourg, OPOCE.
- Vasconcelos, Á. de (ed.) (2010): *A Strategy for EU Foreign Policy*, Paris, EU Institute for Security Studies.
- Withman, R. G., y Juncos, A. E. (2011): «Relations with the Wider Europe», *Journal of Common Market Studies*, 49 s1: 187-208.