

ANUARIO INTERNACIONAL CIDOB 2009

CLAVES PARA INTERPRETAR LA POLÍTICA  
EXTERIOR ESPAÑOLA Y LAS RELACIONES  
INTERNACIONALES EN 2008

La política exterior de la Unión Europea en 2008

Karen E. Smith

# La política exterior de la Unión Europea en 2008

**Dra. Karen E. Smith,**  
profesora de Relaciones Internacionales  
y Directora de la Unidad de Política Exterior  
Europea de la London School of Economics  
and Political Science

En febrero de 2008, un destacado comentarista político, Simon Serfaty, dijo que el 2008 podía ser “el año de Europa”, en el que Europa y América renovasen su asociación. Un Estados Unidos escarmentado tendió la mano a sus aliados, y una nueva generación de líderes más pro-americanos había llegado al poder en Francia y Alemania. “El momento es propicio, y la nueva generación de líderes europeos no puede permitirse el lujo de desdenar esta oportunidad” (Serfaty, 2008). De hecho, también había perspectivas muy halagüeñas para que la UE desempeñase un papel muy destacado en la política mundial, con unas mejores relaciones entre las principales potencias de la propia Europa, y con el rescate del olvido de la “Constitución de la UE” mediante el Tratado de Lisboa, firmado en diciembre de 2007.

Pero, indudablemente, 2008 *no* fue el año de Europa. Como dijo otro comentarista, fue “un año malo, muy malo” para la política exterior de la UE: “malo en cuanto a acontecimientos, malo en cuanto a resultados y malo en cuanto a gestión” (Bet-El, 2008). Debido a una serie de crisis, las debilidades del sistema de la política exterior de la UE quedaron a la vista de todo el mundo. Y mientras algunos comentaristas aclamaban al presidente francés Nicolas Sarkozy, responsable de la presidencia de la UE durante la segunda mitad de 2008, por ser “el hombre adecuado en el momento adecuado en Europa” y por “haber hecho brillar a

la UE” en la escena mundial (“Sarkozy...”, 2008), la hiperdiplomacia de Sarkozy también ponía de relieve las limitaciones de la UE en el plano institucional.

Este artículo empieza tomando en consideración algunas cuestiones institucionales. Analiza luego la respuesta de la UE a una serie de crisis y a otros retos de la política exterior, a lo cual sigue una consideración sobre la “adición” de la Estrategia Europea de Seguridad acordada en diciembre de 2008. Finalmente, valora las perspectivas de la política exterior de la UE para el 2009.

## El ascenso, la caída y el futuro todavía incierto del Tratado de Lisboa

A comienzos del 2008, parecía probable que la larga y retorcida historia del “tratado constitucional” de la UE concluyese de un modo satisfactorio. En diciembre de 2007, los líderes europeos firmaban el Tratado de Lisboa, que incorporaba, prácticamente sin cambios, las disposiciones del tratado constitucional respecto a política exterior, de seguridad y de defensa. El tratado crea el puesto del nuevo Alto Representante de la Unión para los Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad (el Reino Unido insistió en este nombre en sustitución del más sucinto “ministro de Asuntos Exteriores” del tratado constitucional), cuyo cometido es hacer de vicepresidente de la Comisión, asumir las funciones que actualmente desempeña Javier Solana en el pilar de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), actuar como presidente permanente del Consejo de Asuntos Exteriores (sustituyendo a la presidencia rotatoria), y representar a la Unión en el diálogo con terceras partes y con las organizaciones internacionales. Se creará un Servicio Europeo de Acción Exterior (EEAS, en sus siglas en inglés) compuesto por funcionarios de la secretaría del Consejo, la Comisión Europea y los servicios diplomáticos nacionales. Otras disposiciones del tratado relativas a la política exterior y de seguridad han sido ya implementadas: por ejemplo, la Agencia Europea de Defensa se estableció el año 2004, y los estados miembros han formado “grupos de batalla” o unidades de combate de unos 1.500 soldados que puedan desplegarse rápidamente, particularmente en respuesta a una petición de la ONU. Durante la primavera del 2008, los políticos estaban ya maniobrando para influir en la configuración del EEAS, y corrían muchos rumores acerca de quién podía ser elegido como el nuevo Alto Representante y presidente “permanente” del Consejo Europeo.

El rechazo irlandés del tratado en un referéndum celebrado en junio puso fin súbitamente a los rumores y a la política burocrática. Durante seis meses, la UE estuvo simplemente esperando que los irlandeses encontrasen una solución, cosa que finalmente hicieron en diciembre de 2008, momento en que el gobierno irlandés anunció que se celebraría un segundo referéndum en octubre de 2009, y en contrapartida, el

Consejo Europeo anunció que la Comisión Europea estaría efectivamente compuesta por un Comisionado por cada estado miembro (en vez de por una comisión de tamaño reducido), y que habría “garantías legales” de que el Tratado de Lisboa no afectaría a las competencias de la UE relativas a los impuestos, no perjudicaría a la neutralidad irlandesa ni modificaría las disposiciones constitucionales irlandesas relativas al “derecho a la vida”, a la educación y a la familia.

Si bien el “problema” irlandés puede resolverse en 2009, otra potencial crisis institucional se cierne sobre el horizonte: si se celebran elecciones en el Reino Unido antes de que el Tratado de Lisboa entre en vigor, un nuevo gobierno Conservador convocaría un referéndum sobre el Tratado, que casi con toda seguridad sería rechazado. Pero de momento parece que 2009 será un año en el que la UE finalmente proseguirá con sus aparentemente interminables disputas sobre la reforma institucional.

Pero la hiperdiplomacia de Sarkozy suscita cuestiones acerca de las implicaciones de las disposiciones sobre política exterior del Tratado de Lisboa. Sarkozy tramitó en solitario un alto el fuego entre

la Federación Rusa y Georgia, lanzó una Unión por el Mediterráneo, ultimó un acuerdo en la UE sobre el cambio climático, y organizó una cumbre de emergencia sobre la crisis financiera. Algunos observadores —y también el propio Sarkozy— afirmaron que esta actividad mostraba que la UE necesitaba tener al timón a un político popular de un gran

### *“Sin un acuerdo de la UE sobre el futuro de Kosovo, ¿cómo puede la UE integrarse a los Balcanes Occidentales en la Unión?”*

Estado miembro; Tony Blair se convirtió de pronto (y de nuevo) en el candidato favorito para el cargo de presidente del Consejo Europeo (Taylor, 2009). Pero tener a un “peso pesado” en este cargo puede hacer perder atractivo al puesto de Alto Representante —y el tema de la división del trabajo entre ambos podría convertirse en algo muy difícil (quién se ocupa de qué no es algo que esté totalmente claro en el texto del tratado)—. Además, caso de producirse una crisis internacional, ¿sabría Sarkozy, o el líder de cualquier otro gran Estado miembro, hacerse a un lado a favor de un Alto Representante o de un presidente del Consejo Europeo?

Por otra parte, podría ser arriesgado marginar las contribuciones de los pequeños estados miembros (piénsese por ejemplo en las reacciones en contra de una Comisión Europea más pequeña). Mientras que el nuevo Alto Representante resuelve el previsible problema de la inexistencia de una “voz europea” continúa, el sistema de la presidencia permite el mantenimiento y el afianzamiento de los lazos entre los niveles nacionales y de la

UE en política exterior, y proporciona a todos los estados miembros (incluso a los más pequeños) un prominente perfil internacional y la oportunidad de tratar de asegurarse de que sus preferencias en política exterior se incluyan en la agenda de la UE<sup>1</sup>. Sin esta vinculación, asistiríamos a un número mayor, no menor, de disputas sobre política exterior, ya que los estados miembros de cualquier tamaño tratarían de asegurarse de que sus intereses y puntos de vista se tuvieran en cuenta.

### **Los retos de la política exterior en 2008**

A comienzos de año, Kosovo tenía el aspecto de ser un reto importante para la UE, y eso fue lo que sucedió. Durante todo el 2007 había sido imposible llegar a un acuerdo internacional sobre el “plan Ahtisaari” para una “independencia supervisada” de Kosovo. Pero durante las primeras semanas del 2008, la UE parecía estar bastante unida respecto a Kosovo. El 4 de febrero de 2008 los estados miembros de la UE acordaron por unanimidad enviar a un representante especial de la UE, y una Misión Europea (EULEX) policial y judicial a Kosovo. La EULEX asumiría las funciones de la UNMIK (Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo), y ayudaría a las autoridades kosovares a desarrollar “un sistema judicial multiétnico independiente, y un servicio policial y aduanero multiétnico que garantizase que dichas instituciones estaban libres de interferencias políticas y que se adherían a los estándares internacionalmente aceptados y a las buenas prácticas europeas” (Consejo de la Unión Europea, 2008). La UE enviaría 1.900 policías, magistrados y agentes de aduanas, con lo que se convertiría en la tercera misión en importancia de la PESD.

Pero unos días más tarde, la aparente unidad de la UE se desmoronó. El 17 de febrero, Kosovo declaró la independencia. Veinticuatro horas después, el Consejo de Relaciones Exteriores no pudo hacer otra cosa que tomar nota de la declaración y afirmar que los estados miembros individuales decidirían, “de acuerdo con la práctica nacional y la ley internacional, sobre sus relaciones con Kosovo”. Cinco estados de la UE han rechazado reconocer a Kosovo: Chipre, Grecia, Rumania, Eslovaquia y España. Pero a diferencia de lo sucedido en diciembre de 1991, cuando el precipitado reconocimiento por parte de Alemania de la independencia de Eslovenia y Croacia arrastró al resto de la UE a reconocer a dichos estados, la situación respecto al reconocimiento de la independencia de Kosovo se mantiene en punto muerto. Las consideraciones domésticas son mucho más fuertes que el bochorno de admitir que la UE está dividida en este asunto.

Solamente 54 países han reconocido a Kosovo como Estado independiente, y en octubre de 2008, Serbia y la Federación Rusa presionaron con éxito a la Asamblea General de las Naciones Unidas para pedir que el Tribunal Internacional de Justicia valorase si la decla-

ración de independencia es legal. Lo más probable es que el punto muerto continuará durante un tiempo, pues es improbable que se emita una sentencia antes del 2010. Mientras, la Federación Rusa y Serbia han bloqueado los planes para que la EULEX reemplace a la UNMIK; Serbia ha declarado que solamente colaboraría con la UNMIK porque está basada en la Resolución 1.244 del Consejo de Seguridad de la ONU, que menciona la autonomía de Kosovo “dentro de la República Federal de Yugoslavia”. El secretario general de la ONU hizo luego de mediador para la firma de un acuerdo en noviembre en virtud del cual la EULEX operaría bajo el paraguas de la UNMIK, que seguiría existiendo. Esto allanó el camino para el despliegue efectivo de la EULEX en todo el país, que empezó el 9 de diciembre (Deimel y García Schmidt, 2009).

De momento, “Serbia pretende que Kosovo no es independiente y el gobierno de Kosovo pretende ejercer la soberanía sobre todo el país” (“Kosovo...”, 2008). El arreglo EULEX-UNMIK no puede ocultar las divisiones existentes en la UE respecto al futuro estatus de Kosovo. Y sin un acuerdo de la UE sobre el futuro de Kosovo, ¿cómo puede la UE integrar a los Balcanes Occidentales en la Unión?

El asunto de Kosovo ha enfriado las relaciones entre Serbia y la UE, que al principio de 2008 eran algo más cálidas. En la ronda final de las elecciones presidenciales serbias, celebradas en febrero de 2008, se impuso Boris Tadic, un candidato pro-UE, y después de las elecciones parlamentarias de mayo de 2008 se formó asimismo una coalición gubernamental favorable a la UE. La zanahoria de la UE se utilizó bastante abiertamente para tratar de influir en el resultado de las elecciones: un acuerdo sobre la concesión de visados y la readmisión entró en vigor en enero; en febrero se propuso una “asociación europea”; y en abril se firmó un Acuerdo de Estabilización y Asociación (AEA). Esta última zanahoria fue especialmente polémica, pues Bélgica y los Países Bajos habían bloqueado inicialmente el acuerdo debido a que Serbia no había entregado a unos imputados por crímenes de guerra (entre los que se encontraban Radovan Karadzic y Ratko Mladic) al Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY). Sin embargo, el AEA solamente será ratificado si el Consejo de la UE se da por satisfecho y considera que Serbia está cooperando activamente con el TPIY. En julio, la paciencia de la UE pareció dar sus frutos, pues Radovan Karadzic fue c en Belgrado y enviado al TPIY en La Haya. Pero dos de los acusados, Mladic y Goran Hadzic, todavía no están en manos de la justicia, por lo que el AEA seguirá en el limbo.

En otras partes se han hecho algunos progresos respecto al cumplimiento de la promesa de la UE de una “perspectiva europea” para el sudeste de Europa (Commission of the European Communities, 2008b). Croacia parece decidida a entrar en la UE en 2010 o 2011. Montenegro presentó una solicitud de afiliación

en diciembre de 2008. Albania hizo algunos progresos en lo relativo a las reformas políticas. La UE firmó un AEA con Bosnia-Herzegovina en junio de 2008, a pesar de que el país continúa estando profundamente dividido respecto a las disposiciones constitucionales. A consecuencia de ello, mientras la UE jugaba con la idea de retirar su fuerza de pacificación (EUFOR-Althea), en noviembre de 2008 el Consejo de la UE decidió postergar la consideración de su futuro hasta marzo del 2009.

Pero en la ex República Yugoslava de Macedonia, las elecciones de junio del 2008 se vieron empañadas por la violencia, especialmente en las zonas étnicas albanesas. El país se vio también sacudido por el veto de Grecia a su entrada en la OTAN en abril de 2008. Grecia se opone a que el país se autodenomine Macedonia y ha amenazado incluso con bloquear las negociaciones para su entrada en la UE si el tema no se resuelve a su satisfacción. La República Yugoslava de Macedonia (FYROM) ha reaccionado de manera temeraria, por ejemplo llevando a Grecia ante el Tribunal Internacional de Justicia en noviembre de 2008 (“Macedonia’s...”, 2009). Las relaciones entre los dos países son ahora preocupantemente malas, lo que inevitablemente tendrá repercusiones en la estrategia general de la UE para la región. Sin embargo, la UE ha asumido la responsabilidad de estabilizar los Balcanes, por medio de la integración en la propia UE, y será juzgada por el éxito que tenga en su empeño. Ahora mismo, este parece un reto realmente difícil.

Por si no hubiera suficientes problemas en la región, en agosto de 2008 la Federación Rusa y Georgia entraron en guerra. Georgia lanzó un ataque contra la región separatista de Osetia del Sur; la Federación Rusa respondió expulsando de esta región a las fuerzas georgianas, ocupando partes de la propia Georgia y entrando en otra región separatista, Abjazia. La respuesta de la UE fue desigual. Por un lado, las divisiones familiares entre los estados miembros de la UE respecto a sus relaciones con la Federación Rusa se pusieron enérgicamente de manifiesto –algunos países, como Alemania e Italia, consideraron que el provocador era Georgia, y otros, como los países del Este y el Centro de Europa, consideraron que el hecho era un ejemplo más del revisionismo y la actitud agresiva de la Federación Rusa–. Pero por otro lado, la mediación de Sarkozy se concretó en el establecimiento de un alto el fuego el 12 de agosto, que puso fin a la guerra. El 1 de septiembre, la UE incluso acordó suspender las negociaciones con la Federación Rusa para la firma de un nuevo Acuerdo de Asociación y Cooperación (AAC) hasta que las tropas rusas se retirasen a las posiciones que ocupaban antes del comienzo de las hostilidades. El 15 de septiembre, la UE decidió enviar 200 observadores para supervisar el alto el fuego, que se desplegaron en un plazo impresionantemente breve el 1 de octubre.

Pero la Federación Rusa no ha permitido que los observadores entrasen en Osetia del Sur y en Abjazia,

y las tropas rusas permanecen en algunas áreas en las que no estaban presentes antes de que empezara la guerra. Sin embargo, los estados miembros de la UE que están a favor de un “compromiso” con la Federación Rusa presionaron con éxito para que la UE reanudase las negociaciones para la firma del AAC el 10 de noviembre. Las implicaciones de ello serían francamente muy embarazosas para la UE, pues esta tenía que hacer caso omiso del patente incumplimiento ruso de esta condición (“Russian...”, 2008b). Es evidente que para una potencia exterior es ridículamente fácil “dividir y vencer” a la UE. Además, el 26 de agosto la Federación Rusa reconoció la independencia de Abjazia y de Osetia del Sur. El reconocimiento de Kosovo por parte de EEUU y la mayor parte de los estados miembros de la UE fue citado como precedente —una afirmación a la que es difícil replicar simplemente aduciendo que el caso de Kosovo es *sui generis*.

El fantasma de la firmeza rusa en la afirmación de sus derechos sobre su “patio trasero” dio lugar a un replanteamiento de la Política Europea de Vecindad (PEV). La PEV cubre tanto a los países mediterráneos no miembros como a los países del Este de Europa, y desde hacía tiempo había habido reclamaciones desde dentro de la UE para que se separasen las regiones —dichas reclamaciones procedían especialmente de aquellos países que apoyan la eventual ampliación de la UE a la Europa del Este. Una iniciativa sueco-polaca a favor de una “Asociación Oriental” fue bien recibida por el Consejo Europeo en junio de 2008, y seis meses

más tarde la Comisión presentó una serie de propuestas para ampliar las relaciones bilaterales con Armenia, Azerbaiján, Georgia, Moldova, Ucrania y Bielarrús (siempre que esta última abandonase el autoritarismo) y para el establecimiento de un marco para el diálogo multilateral (con reuniones regulares a varios niveles) (Commission of the European Communities, 2008a). El lanzamiento de la Asociación Oriental está previsto para la primavera del 2009. En octubre de 2008, el Consejo de la UE levantó la prohibición de viajar a varios funcionarios bielorrusos de alto rango, a pesar del hecho de que se habían producido en aquel país escasos avances hacia la democracia y el respeto por los derechos humanos —poniendo una vez más de manifiesto que la propensión al “compromiso” es actualmente muy fuerte<sup>2</sup>.

El Mediterráneo fue sacado igualmente de la PEV. El proyecto “mimado” de Sarkozy, la Unión por el Mediterráneo, fue finalmente revisado lo suficiente como para obtener la aprobación de la UE (y particularmente la de Alemania). La Unión por el Mediterráneo sustituye al antiguo Partenariado Euromediterráneo

(o Proceso de Barcelona), que, según la opinión generalizada, había dado muy pocos resultados. Está por ver si la Unión por el Mediterráneo, lanzada en una gran cumbre en París en julio, tendrá una actuación más memorable. Las principales innovaciones respecto al Partenariado Euro-Med parecen ser el establecimiento de un pequeño secretariado en Barcelona y un sistema de doble presidencia (un país mediterráneo y un país de la UE). Extrañamente, Albania, Bosnia-Herzegovina, Croacia y Montenegro también participan en este proyecto, aunque estos países no formaban parte del Partenariado Euro-Mediterráneo.

El registro de la UE en diversos conflictos o crisis africanos fue desigual. El año empezó con un estallido generalizado de violencia en Kenya después de unas elecciones presidenciales muy disputadas que se celebraron el 27 de diciembre. Pero la UE apenas se involucró en aquella crisis. Luego las cosas empeoraron en Zimbabwe, con el presidente Mugabe claramente decidido a aferrarse al poder, a pesar de la más que probable pérdida de las elecciones presidenciales celebradas en marzo del 2008, y a pesar de que su partido, la Unión Nacional Africana de Zimbabwe-Frente Patriótico (ZANU-PF) había perdido frente al partido de la oposición, el Movimiento para el Cambio Democrático (MDC), en las elecciones parlamentarias del mismo mes. Una segunda vuelta de las elecciones presidenciales celebrada en junio fue boicoteada por el candidato de la oposición Morgan Tsvangirai debido a los violentos ataques sufridos por sus partidarios. Los observadores electorales de la UE no fueron autorizados a entrar en el país, pero incluso los observadores de las propias organizaciones africanas consideraron que las elecciones no habían satisfecho los estándares de la Unión Africana. Si bien el entonces presidente sudafricano, Thabo Mbeki, hizo de mediador en septiembre en un acuerdo para compartir el poder, hasta el día de hoy los detalles de este acuerdo no se han concretado y Mugabe sigue ocupando el poder en solitario. En julio, la UE alargó la lista de políticos y funcionarios zimbabwos sujetos a sus “sanciones inteligentes”. Pero dio la impresión de no poder ni querer implicarse más, a pesar de que un brote de cólera mató a cientos de personas, de que la inflación es ahora incalculable, y de que el punto muerto político continúa. En retrospectiva, haber permitido que Mugabe asistiera a la cumbre UE-África en diciembre de 2007 parece una decisión precipitada e ingenua; el “compromiso” no condujo ni a un cambio de actitud en Mugabe ni a un incremento de la influencia de la UE en los esfuerzos diplomáticos para terminar con la tragedia.

En otras partes, en vez de intervenir en Darfur (Sudán) —aunque ha sido la UE quien ha financiado las misiones de paz de la Unión Africana en ese lugar—, en el año 2007 la UE acordó, más bien a regañadientes, que enviaría una misión PESD para proteger a los refugiados sudaneses en el Chad (y en menor medida en la República Centroafricana). Esta fue una iniciativa francesa, y algunos estados miembros de la UE desconfiaron de los motivos franceses y consideraron

**“Varias flaquezas destacan en la UE en 2008, como los diferentes puntos de vista entre los estados miembros en varios temas de política exterior”**

que la misión era en realidad una forma de apoyar a su aliado, el gobierno chadiano. Oficialmente se trata de una “misión puente”; en marzo de 2009, la ONU tomará el relevo y la UE se retirará. La misión la forma un contingente de 3.300 soldados (de los 4.000 inicialmente previstos), aproximadamente la mitad de los cuales son franceses y en su mayor parte no fueron desplegados hasta mediados del 2008. Desde el primer momento, la UE topó con serias dificultades para el lanzamiento de esta misión. Primero, el despliegue de la misión se postergó cuando, a primeros de febrero, los rebeldes trataron de derrocar al gobierno. Después, lo cual era mucho más grave, había muy pocos helicópteros que pudiesen operar en las condiciones imperantes en el desierto. Finalmente, la UE tuvo que pedir ayuda a la Federación Rusa para que le suministrara helicópteros, y en octubre de 2008 (solamente dos meses después de la guerra entre la Federación Rusa y Georgia), Moscú aceptó enviar cuatro helicópteros (“EU...”, 2007 y “Russia...”, 2008a).

En otoño de 2008, se produjeron graves enfrentamientos en la parte oriental de la República Democrática del Congo (RDC) entre el gobierno y las fuerzas rebeldes apoyadas por Rwanda. A finales de octubre, el secretario de Asuntos Exteriores del Reino Unido David Miliband, y el ministro francés de Asuntos Exteriores Bernard Kouchner visitaron la región, trataron de conseguir que la RDC y Rwanda iniciaran contactos diplomáticos, insistieron en la necesidad de establecer corredores humanitarios y en el envío de más fuerzas pacificadoras por parte de la ONU... y se fueron. Y cuando el secretario general de las Naciones Unidas Ban Ki-moon pidió a la Unión Europea que enviase tropas para reforzar a la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC), los ministros de Exteriores de la UE pusieron de manifiesto sus divisiones. Bélgica y Francia le dieron su apoyo, pero el Reino Unido y Alemania se opusieron, aduciendo que ya tenían demasiadas fuerzas desplegadas en otros lugares (Afganistán). Miliband dijo que algunos países europeos podían enviar tropas a la misión de la ONU (“EU...”, 2008 y Vogel, 2008). Hasta ahora ninguno de ellos lo ha hecho. Y ello a pesar de que la UE ya ha enviado tropas a la RDC antes, a que actualmente tiene dos misiones PESD en el país (EUSEC y EUFOR RD Congo) para ayudar a reformar los sectores de la seguridad, la policía y la justicia, y a que ha declarado que ello demuestra “su determinación de contribuir a la estabilidad de la RDC, que a la larga está relacionada con la de la región de los Grandes Lagos en su conjunto” (“The European...”, 2005). Como dijo Richard Gowan, “La crisis del Congo puso a prueba tres de las prioridades más ampliamente proclamadas de la UE: su asociación con África, su apoyo estratégico a la ONU, y su creencia en la necesidad de proteger a los vulnerables. Y sin embargo, ni siquiera combinadas pudieron estas prioridades crear el ímpetu suficiente para concretarse en una acción militar” (Gowan, 2009).

En otro caso, sin embargo, la UE actuó mucho más rápidamente —en esta ocasión sus intereses materiales (el transporte marítimo internacional) estaban en peligro. Hacía ya años que los piratas operaban desde Somalia, pero en 2008 el número de actos de piratería aumentó de un modo espectacular. Alarmados, varios buques de diversos estados de la UE (junto con barcos de otros países, como India y Estados Unidos) empezaron a patrullar frente a las costas somalíes tratando de disuadir a los piratas. En diciembre de 2008, la UE puso en marcha la Fuerza Naval de la Unión Europea en Somalia (EU NAVFOR), con el objetivo de disuadir y reprimir los actos de piratería, y proteger a los barcos del Programa Mundial de Alimentos que llevan ayuda a Somalia. En cualquier momento pueden desplegarse seis fragatas y tres aviones patrulla. La duración prevista de la misión es de un año.

El año concluyó con un ataque aéreo israelí contra los combatientes de Hamás en la Franja de Gaza —el 27 de diciembre empezaron a bombardear objetivos de Hamás (provocando al mismo tiempo cientos de víctimas civiles). Mientras una delegación de la UE encabezada por la nueva presidencia checa recorría la región, lo mismo hacía Sarkozy, provocando una considerable confusión acerca de quién estaba hablando en nombre de Europa. La desorganización en las filas europeas distrae la atención del hecho de que la UE no tenía realmente una estrategia con respecto al proceso de paz en 2008 más que la de implicar a Israel. En junio, la UE e Israel habían acordado “actualizar” sus relaciones. Pero, como en el caso de Zimbabwe y de la cumbre UE-África, hay que cuestionarse si este intento de implicar a Israel ha influido de algún modo en su comportamiento. Tres semanas después del inicio de la ofensiva israelí, la presidencia checa anunció que las negociaciones sobre la actualización estaban “en punto muerto”.

## Temas estratégicos

En otoño de 2007, el presidente francés Sarkozy y el ministro de Asuntos Exteriores sueco Carl Bildt pidieron la revisión de la Estrategia Europea de Seguridad (EES), haciéndose eco de una solicitud anterior del Parlamento Europeo. El motivo era que la EES necesitaba actualizarse para incluir nuevos temas de seguridad, y que era preciso prestar mucha más atención a la cuestión de la implementación. Javier Solana, como estaba previsto, redactó el borrador de un “Informe sobre la implementación de la Estrategia Europea de Seguridad—Proporcionar seguridad en un mundo cambiante”, que fue aprobado por el Consejo Europeo en diciembre de 2008 (Report..., 2008). Las amenazas clave identificadas en 2003 lo seguían siendo en 2008, aunque en esta ocasión se pone más énfasis en las amenazas a la seguridad energética de Europa, en las implicaciones que tiene para la seguridad el cambio climático, y en el

problema de la piratería<sup>3</sup>. Los tres objetivos estratégicos son los mismos: construir una Europa más efectiva y capaz de hacer frente a las amenazas, relacionarse con los vecinos, y trabajar en pro de un multilateralismo efectivo. El informe exhorta a la UE a actuar estratégicamente:

*“Para garantizar nuestra seguridad y cumplir las expectativas de nuestros ciudadanos, hemos de estar dispuestos a dar forma a los acontecimientos. Esto significa ser más estratégicos en nuestra forma de pensar, y más efectivos y visibles en todo el mundo. Tenemos más éxito cuando actuamos de una forma oportuna y coherente, apoyados por las capacidades adecuadas y con el respaldo de la opinión pública”.*

Pero no está nada claro que los añadidos del 2008 a la EES sean de mucha más ayuda de lo que lo fue la EES del 2003 a la hora de servir de guía a los decisores políticos. Los estados miembros parecen estar muy divididos en diversos temas, incluidas la interpretación de las amenazas, las respuestas que conviene darles y la forma de garantizar la seguridad en los territorios vecinos.

### “El fomento de los derechos humanos y de la democracia ha desaparecido prácticamente de la alta política de la UE”

#### Conclusión: ¿y en 2009..?

En primer lugar, vale la pena destacar algunos de los logros de la UE en 2008. La UE lanzó cinco nuevas misiones PESD en 2008, algunas de ellas de forma casi inmediata: la EUFOR Chad/CAR; la EULEX Kosovo; la EU NAVFOR frente a las cosas

de Somalia; la misión de observación en Georgia; y una misión para la reforma del sector de la seguridad en Guinea Bissau. Se encontró también una solución al rechazo irlandés del Tratado de Lisboa. Y Sarkozy contribuyó a poner fin a las hostilidades en Georgia.

Pero son las decepciones del 2008 las que requieren más análisis, si se pretende que la UE sea “más efectiva y visible en todo el mundo”. Varias flaquezas merecen destacarse. La primera y más importante de ellas es la persistencia de diferentes puntos de vista entre los estados miembros respecto a una amplia variedad de temas de política exterior, y su falta de voluntad para llegar a un compromiso en aras de la efectividad y de la unidad de la UE. Sin una mayor unidad, ni siquiera es posible hacer frente a ninguna de las otras flaquezas. Y hay varias más: la falta de una columna vertebral (la UE establece condiciones para las relaciones solamente para ceder posteriormente); los persistentes y embarazosos déficits en cuanto a capacidad (aunque Europa es una de las economías más ricas y avanzadas de la Tierra), y

la tiranía, con ellos relacionada, de la actuación a corto plazo (por ejemplo, la mayoría de las misiones PESD tienen un mandato limitado en el tiempo). Además, el fomento de los derechos humanos y de la democracia ha desaparecido prácticamente de la “alta política” de la UE, lo que se contradice con la filosofía, a menudo repetida, de la propia UE según la cual estos asuntos son fundamentales para la prosperidad, la seguridad y la estabilidad a largo plazo. El Tratado de Lisboa no solucionará estos temas de la noche a la mañana –si es que puede solucionarlos de algún modo. Una nueva y más dinámica administración norteamericana –que comparte la mayoría de los valores de la UE– puede facilitar que la UE disimule algunas de sus flaquezas. Pero si la actuación de la UE se muestra excesivamente dependiente del respaldo norteamericano, habrá que reconocer que la situación tal vez es más grave de lo que generalmente se cree.

#### Notas

1. Como descubrió Ben Tonra en su estudio sobre la política exterior danesa, holandesa e irlandesa, los estados pequeños conceden un valor considerable a la presidencia: “Los funcionarios y ministros de los tres estados insisten en la necesidad de la igualdad de derechos entre todos los estados a la hora de ocupar la presidencia como un principio importante y de un valor práctico inmediato”. TONRA, Ben *The Europeanisation of National Foreign Policy: Dutch, Danish and Irish Foreign Policy in the European Union* (Aldershot: Ashgate, 2001), p. 258.

2. En otro vergonzoso ejemplo de esta misma actitud, en octubre los ministros de Asuntos Exteriores de la UE levantaron las “sanciones inteligentes” sobre Uzbekistán –a pesar de que todavía no ha autorizado una investigación internacional sobre la masacre del 2005 en Andiján–. Véase VOGEL, Toby “The end of the road for EU sanctions?”, *European Voice*, 13 de noviembre de 2008.

3. El cambio climático recibió mucha atención en 2008. En marzo, la Comisión Europea y el Alto Representante presentaron un informe al Consejo Europeo sobre el cambio climático y la seguridad internacional (“Climate Change and International Security”, Document S113/08, 14 de marzo de 2008). En diciembre, el Alto Representante presentó un informe complementario con una serie de recomendaciones (documento S412/08, 18 de diciembre de 2008). Los informes destacan las implicaciones negativas que tiene el cambio climático para la seguridad (más conflictos sobre recursos) y sugieren áreas prioritarias de actuación (que básicamente consisten en un aumento del diálogo con los países de riesgo).

## Referencias bibliográficas

BET-EL, Ilana (2008). “The end of a bad, bad year” [en línea]. *European voice*. 18 December 2008. <<http://www.europeanvoice.com/article/imported/the-end-of-a-bad,-bad-year/63465.aspx>>. [Consulta: 13.03.09]

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2008a). Eastern partnership [en línea]: communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Brussels: Commission of the European Communities, 3.12.2008. 14 p. COM (2008) 823 final. <[http://ec.europa.eu/external\\_relations/eastern/docs/com08\\_823\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/docs/com08_823_en.pdf)>. [Consulta: 18.03.09]

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2008b). Enlargement strategy and main challenges 2008-2009 [en línea]: communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Brussels: Commission of the European Communities, 5.11.2008. 66 p. COM (2008) 674 final. <[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press\\_corner/key\\_documents/reports\\_nov\\_2008/strategy\\_paper\\_incl\\_country\\_conclu\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/key_documents/reports_nov_2008/strategy_paper_incl_country_conclu_en.pdf)>. [Consulta: 18.03.09]

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2008). “Acción común 2008/124/PESC del Consejo de 4 de febrero de 2008 sobre la Misión de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Kosovo, EULEX KOSOVO” [en línea]. Diario oficial de la Unión Europea. L42 (16 de febrero de 2008), p. 92-98. “Artículo 2, Mandato”. <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:042:0092:0098:ES:PDF>>. [Consulta: 18.03.09]

DEIMEL, Johanna; GARCÍA SCHMIDT, Armando (2009). “Kosovo 2009 [en línea]: uncertain future”. Spotlight Europe. No. 1, January, 2009. <[http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-4C4909DC-62E0AADC/bst\\_engl/Engl\\_spotlight%20europe\\_Kosovo\\_09-01-05.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-4C4909DC-62E0AADC/bst_engl/Engl_spotlight%20europe_Kosovo_09-01-05.pdf)>. [Consulta: 16.03.09]

“EU Split on Congo troop mission” [en línea] (2008). BBC news. 8 December 2008. <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/7770916.stm>>. [Consulta: 16.03.09]

“EU unlikely to deploy Chad force on time due dispute over funding helicopters” [en línea] (2007). International Herald Tribune. 28 November 2007. <[http://www.iht.com/articles/ap/2007/11/28/europe/EU-GEN-EU-Darfur-Spillover.php?WT.mc\\_id=rssap\\_europe](http://www.iht.com/articles/ap/2007/11/28/europe/EU-GEN-EU-Darfur-Spillover.php?WT.mc_id=rssap_europe)>. [Consulta: 16.03.09]

“The European Union’s engagement towards stability and security in the Democratic Republic of Congo (DRC)” [en línea] (2005). Background (EU Council Secretariat), 23 May 2005. 3 p. <<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Background-23.5.05.en.pdf>>. [Consulta: 18.03.09]

europa.eu/uedocs/cmsUpload/Background-23.5.05.en.pdf>. [Consulta: 18.03.09]

GOWAN, Richard (2009). “Good intentions, bad outcomes” [en línea]. *E! Sharp*, January-February 2009. Acceso disponible previa suscripción. <<http://www.esharp.eu/issue/2009-1/Viewpoint-Good-intentions-bad-outcomes>>. [Consulta: 18.03.09]

“Kosovo and Serbia [en línea]: deployment days” (2008). *The Economist*. 30 December 2008. <[http://www.economist.com/world/europe/displaystory.cfm?story\\_id=12868172](http://www.economist.com/world/europe/displaystory.cfm?story_id=12868172)>. [Consulta: 16.03.09]

“Macedonia’s name [en línea]: breaking the deadlock” (2009). *Europe briefing*. N° 52, 12 January 2009. Acceso disponible previo registro. <<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5862>>. [Consulta: 16.03.09]

Report on the implementation of the European Security Strategy [en línea]: providing security in a changing world (2008). Brussels: [Council of the European Union], 11 December 2008. S407/08.

<[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/reports/104630.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/reports/104630.pdf)>. [Consulta: 18.03.09]

“Russia ‘ready to help EU’ in Chad” [en línea] (2008a). BBC news. 29 September 2008. <<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/7642600.stm>>. [Consulta: 16.03.09]

“Russian lessons” [en línea] (2008b). *The Economist*. 6 November 2008. <[http://www.economist.com/world/europe/displaystory.cfm?story\\_id=12562305](http://www.economist.com/world/europe/displaystory.cfm?story_id=12562305)>. [Consulta: 16.03.09]

“Sarkozy: the right man at the right time” [en línea] (2008). *European voice*. 18 December 2008. <<http://www.europeanvoice.com/article/imported/sarkozy-the-right-man-at-the-right-time/63458.aspx>>. [Consulta: 16.03.09]

SERFATY, Simon (2008). “The year of Europe?” [en línea]. Opinion. N° 0, February, 2008. <[http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Europe\\_SS.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Europe_SS.pdf)>. [Consulta: 16.03.09]

TAYLOR, Simon (2009). “Shaping EU and world politics the Sarkozy Way” [en línea]. *European voice*. 08.01.2009. <<http://www.europeanvoice.com/article/imported/shaping-eu-and-world-politics-the-sarkozy-way/63558.aspx>>. [Consulta: 16.03.09]

VOGEL, Toby (2008). “Why Europe is split over troops for Congo” [en línea]. *European voice*. 11 December 2008. <<http://www.europeanvoice.com/article/imported/why-europe-is-split-over-troops-for-congo/63357.aspx>>. [Consulta: 13.06.09]