



Dossier Especial N. 10

Setiembre 2011

Actos de la Política Exterior y de Seguridad Común (2010)

Antonio Contreras

Desde la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea el 1 de noviembre de 1993, la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) se ha ido desarrollando a través de los diferentes actos previstos en dicho Tratado. Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009, la PESC experimenta cambios sustanciales. Este dossier presenta las novedades del Tratado de Lisboa y sus implicaciones en política exterior, así como una revisión histórica de los actos PESC desde sus orígenes. El dossier incluye también un breve análisis sobre la distribución temática y geográfica de los actos en 2010 junto con un resumen de los principales cambios y continuidades observados respecto a 2009.

Universitat Autònoma de Barcelona
Edifici E-1
08193 Bellaterra
Barcelona (España)

Antonio Contreras, "Actos de la Política Exterior y de Seguridad Común (2010)"
Dossier Especial del Observatori de Política Exterior Europea, No. 10, Setiembre
2011, Bellaterra (Barcelona): Institut Universitari d'Estudis Europeus

© Institut Universitari d'Estudis Europeus. Todos
derechos reservados al IUEE. All rights reserved.

1. PRESENTACIÓN¹

Desde la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea el 1 de noviembre de 1993, la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) se ha ido desarrollando a través de los diferentes actos previstos en dicho Tratado. La entrada en vigor el 1 de diciembre de 2009 del Tratado de Lisboa conlleva la desaparición de la estructura de pilares creada por el Tratado de Maastricht de 1993, pero se continúan aplicando procedimientos específicos, de naturaleza estrictamente intergubernamental, en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común.

El Tratado de Lisboa pretende aportar fundamentalmente coherencia y visibilidad a la acción exterior de la Unión Europea. En este sentido, 2010 puede calificarse como el inicio de una fase de transición hacia una política exterior y de seguridad mucho más desarrollada y de mayor cooperación entre los Estados miembros a la luz del nuevo Tratado de Lisboa. Este dossier presenta las novedades del Tratado de Lisboa y sus implicaciones en política exterior, así como una revisión histórica de los actos PESC desde sus orígenes. El dossier incluye también un breve análisis sobre la distribución temática y geográfica de los actos en 2010 junto con un resumen de los principales cambios y continuidades observados respecto a 2009. En concreto, el dossier ofrece los siguientes contenidos:

- 1. Novedades del Tratado de Lisboa e implicaciones en la PESC**
- 2. Revisión histórica de los actos PESC y nueva clasificación a partir del Tratado de Lisboa**
- 3. Distribución de los Actos PESC 2010.** Distribución tanto por ámbito geográfico como temático y su comparación respecto a 2009.
- 4. Actos PESC 1993-2009 y 2010.** Acciones, decisiones, posiciones, estrategias comunes y declaraciones. Comparación entre los dos períodos.
- 5. Conclusiones**

¹ Para cualquier comentario o sugerencia, póngase en contacto con el Observatorio de Política Exterior Europea: **Obs@iuee.eu**

1. Novedades del Tratado de Lisboa e implicaciones en la PESC

A continuación figuran las novedades más reseñables que aporta el Tratado de Lisboa en materia de política exterior:

Creación de la figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad

Esta nueva figura sustituye al Alto Representante para la PESC y al Comisario europeo encargado de las relaciones exteriores. La británica Catherine Ashton desempeña las funciones de Alta Representante (AR) de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad durante un mandato de cinco años desde el 1 de diciembre de 2009. En virtud de los artículos 18 y 27 del Tratado de la Unión Europea, la AR:

- Estará al frente de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión
- Contribuirá con sus propuestas a elaborar dicha política, la ejecutará como mandataria del Consejo y velará por la ejecución de las decisiones que se adapten en dicho ámbito
- Presidirá el Consejo de Asuntos Exteriores
- Será uno de los Vicepresidentes de la Comisión y velará por el cumplimiento de las responsabilidades de la Comisión en el ámbito de las relaciones exteriores y de la coordinación de los demás aspectos de la acción exterior de la Unión
- Representará a la Unión en las materias concernientes a la política exterior y de seguridad. Dirigirá el diálogo político con terceros en nombre de la Unión y expresará la posición de la Unión en las organizaciones internacionales y en las conferencias internacionales.
- Será responsable del Servicio Europeo de Acción Exterior y de las delegaciones de la Unión en terceros países y ante organizaciones internacionales

Como vemos, la AR aúna intereses del Consejo y de la Comisión por lo que su labor no estará exenta de dificultades. Su nombramiento corre a cargo del Consejo Europeo por mayoría cualificada con la aprobación del Presidente de la Comisión y se somete junto con el Presidente de la Comisión y los demás comisarios al voto de aprobación del Parlamento Europeo. El mandato de la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad será de 5 años, al igual que el mandato de la Comisión, si bien, el Consejo mediante mayoría cualificada y previa aprobación del presidente de la Comisión tiene facultad para cesarla del cargo. Asimismo, la propia Alta Representante puede presentar su dimisión. También puede perder su puesto en caso de moción de censura del Parlamento Europeo, dada su pertenencia al colegio de comisarios de la Comisión.

Catherine Ashton es por tanto la primera figura que aglutina en su persona la dirección de todos los frentes en política exterior de la Unión Europea ya que se encarga de dirigir la Agencia Europea de Defensa, el Centro de Satélites de la Unión Europea, el Instituto de la Unión Europea para estudios de Seguridad (en París) y el Servicio Europeo de Acción Exterior entre otros cargos, además de ser vicepresidenta de la Comisión Europea y presidir el Consejo de Asuntos Exteriores.

Esta nueva figura pretende por tanto dotar de mayor coherencia, peso y visibilidad a la acción exterior de la UE.

Consejo Europeo

Sigue manteniendo su función de impulso político y con el Tratado de Lisboa se convierte en institución de la UE. El Tratado establece también la creación de una nueva figura: el Presidente del Consejo Europeo. El Presidente es elegido por el Consejo Europeo para un mandato de dos años y medio con posibilidad de renovación una sola vez. El ex primer ministro belga Herman Van Rompuy desempeña el cargo de Presidente del Consejo Europeo desde el 1 de diciembre de 2009. En virtud de los artículos 15.5 y 26 del TUE, el Presidente del Consejo Europeo:

- Presidirá e impulsará los trabajos del Consejo Europeo
- Velará por la preparación y continuidad de los trabajos del Consejo Europeo, en cooperación con el Presidente de la Comisión
- Se esforzará por facilitar la cohesión y el consenso en el seno del Consejo Europeo
- Asumirá, en su rango y condición, la representación exterior de la Unión en los asuntos de Política Exterior y de Seguridad Común, sin perjuicio de las atribuciones del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.
- Podrá convocar una reunión extraordinaria del consejo Europeo para definir las líneas estratégicas de la política de la Unión ante un acontecimiento internacional que lo exija.

Presidencias rotatorias

Las Presidencias rotatorias se mantienen, pero a partir de ahora quedan relegadas a una mayor labor de coordinación de la representación de la Unión. Los Estados ya no asumirán en solitario la labor de representación de la Unión tal y como se venía haciendo en las Presidencias rotatorias, sino que ahora la AR y el Presidente del Consejo Europeo pasan a desempeñar este cometido.

Creación del Servicio Europeo de Acción Exterior

El artículo 27 del Tratado de la Unión Europea establece que:

“3. En el ejercicio de su mandato, el Alto Representante se apoyará en un Servicio Europeo de Acción Exterior. Este servicio trabajará en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros y estará compuesto por funcionarios de los servicios competentes de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión y por personal en comisión de servicios de los servicios diplomáticos nacionales. La organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior se establecerán mediante decisión del Consejo, que se pronunciará a propuesta del Alto Representante, previa consulta al Parlamento Europeo y previa aprobación de la Comisión.”

Por tanto, este Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) asistirá al AR en el desempeño de sus funciones con el fin de garantizar la coherencia y la coordinación de la acción exterior de la UE.

Entre sus cometidos se incluyen:

- Elaborar propuestas de actuación y ejecutarlas una vez hayan sido aprobadas por el Consejo.
- Asistir al Presidente del Consejo Europeo y al Presidente y miembros de la Comisión en sus respectivas funciones en el ámbito de las relaciones exteriores garantizando la colaboración estrecha entre los Estados miembros.
- El SEAE trabajará en coordinación con la Comisión, el Consejo y los servicios diplomáticos de los Estados miembros en la política de gestión de crisis, planificación de misiones civiles y personal militar.
- Desempeñará cometidos de carácter consular aún por determinar

La creación del SEAE no está exenta de dificultades, ya que conlleva la unificación de los servicios y funciones de la Comisión y del Consejo implicados en la acción exterior de la Unión, sin alterar las competencias y funciones encomendadas a las instituciones por los Tratados. El personal del SEAE estará por tanto integrado por funcionarios de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión, así como por funcionarios diplomáticos de los Estados miembros. El fin que se pretende conseguir con la formación de este SEAE es el de construir una cultura diplomática europea común y reforzar la posición de la Unión Europea en el contexto internacional.

Personalidad jurídica única de la Unión

El Tratado de Lisboa dota de personalidad jurídica expresa a la Unión y de este modo refuerza su poder de negociación, convirtiéndola en un actor más eficaz a escala internacional y un socio más visible para otros países y organizaciones internacionales.

Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)

La antigua Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) pasa a denominarse ahora Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) tal y como queda recogido en los artículos 42 a 46 del Tratado de Lisboa. La PCSD es parte integrante de la PESC y su principal cometido es llevar a cabo operaciones de gestión de crisis, lo que conlleva desarrollar las capacidades civiles y militares de la UE. El desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa conserva un sistema especial de toma de decisiones. Sin embargo, el Tratado de Lisboa también incluye novedades para dar un nuevo impulso a la PCSD mediante la incorporación de dos instrumentos: el mecanismo de cooperación reforzada y la cooperación estructurada permanente. Se prepara así el terreno para la cooperación reforzada de un grupo más reducido de Estados miembros que deseen trabajar más estrechamente en el ámbito de la defensa y a su vez queda establecido en el Tratado que los Estados miembros pongan a disposición de la UE la capacidad civil y militar necesaria para aplicar la política exterior y de seguridad común.

El Tratado de Lisboa refuerza los mecanismos de solidaridad europea en seguridad y defensa mediante la inclusión de una cláusula de asistencia mutua, que implica la respuesta conjunta de los Estados miembros si uno de ellos es atacado desde el exterior, y la cláusula de solidaridad (Título VII, Art. 222 TFUE), que asigna a la UE y a cada Estado miembro el deber de asistir, por todos los medios, en caso de que uno de ellos sea objeto de una catástrofe de origen natural o humano o de un ataque

terrorista. En el Tratado de Lisboa también se establece el papel de la Agencia Europea de Defensa y su importancia como una institución clave de la PCSD.

Como hemos visto, el Tratado de Lisboa introduce cambios sustanciales tanto en la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) como en la nueva Política Común de Seguridad y Defensa, la PCSD. El más relevante, como hemos visto, es sin duda la profunda reordenación institucional que supone aunar bajo una sola persona tres competencias que antes estaban distribuidas en dos instituciones. El Alto Representante dirigirá a partir de ahora la PESC y la PCSD y lo hará contando con los medios de la Comisión y la oportunidad de influencia política en la toma de decisiones gracias a sus atribuciones como Presidente del Consejo de Asuntos Exteriores.

La política exterior de la Unión Europea avanza poco a poco dado que es un ámbito en el que los Estados miembros no quieren ceder su soberanía. Así, en algunas cuestiones internacionales, la Unión y los Estados miembros no han tenido el mismo posicionamiento. Este es el caso del reconocimiento diplomático de Kosovo, reconocido por la Unión, pero no por algunos Estados miembros como España. Estas divergencias internas suponen un obstáculo a la coherencia y credibilidad de la UE a escala internacional por las que aboga el Tratado de Lisboa.

2. Revisión histórica de los actos PESC y nueva clasificación a partir del Tratado de Lisboa

Para poder entender los actos PESC conviene distinguir los diferentes tipos de actuación de la UE en este campo. El Tratado de Lisboa incorpora novedades en materia de instrumentos jurídicos y así los tipos de actos que se venían utilizando en PESC han sido objeto de modificaciones. A fin de facilitar una visión completa al lector del presente dossier, empezaremos presentando la clasificación de actos utilizada antes del Tratado de Lisboa y seguidamente comentaremos la nueva clasificación. Así, hasta el 1 de diciembre de 2009, los tipos de actos que se podían adoptar en el ámbito de la PESC eran los siguientes:

Posición Común: Tiene por objetivo desarrollar una cooperación más sistemática y mejor coordinada entre los Estados. Son adoptadas por unanimidad en el Consejo y todos los Estados deben seguir y defender su contenido. De este modo, es un instrumento que orienta formalmente las políticas exteriores de todos los países miembros a una mayor convergencia. En general, hacen referencia a Terceros Estados en materia de imposición de sanciones o a otros aspectos funcionales como la no proliferación.

Acción Común: Designa, de manera vinculante, una acción coordinada de los Estados miembros por la cual se emplean recursos de varios tipos (humanos, conocimientos, financiación, material, etc.) con el fin de lograr los objetivos fijados por el Consejo, que tienen como base las orientaciones generales del Consejo Europeo. Su contenido puede abarcar diferentes aspectos de las misiones civiles así como el nombramiento de Representantes Especiales. Las acciones son vinculantes para los estados miembros.

Decisión Común: Son acuerdos operativos del Consejo que generalmente desarrollan una Acción Común o que detallan la aplicación de una Posición Común.

Estrategia Común: Definen unos objetivos, unos medios y una duración para garantizar que los Estados Miembros y la UE desarrollen una actuación sistemática y estable con Terceros Estados o regiones. Sólo se han aprobado tres Estrategias Comunes (Rusia (1999), Ucrania (1999) y Mediterráneo (2000)), ya que este instrumento de la PESC se consideró obsoleto a principios de los 2000.

Declaración PESC: Tienen un carácter informal y declaratorio. Indican la posición de los Estados miembros de la UE sobre determinados temas de la agenda internacional. Traducen una orientación política aunque no son jurídicamente vinculantes. Son formuladas por la Presidencia del Consejo en nombre de la Unión Europea y, en su caso, en nombre de la Presidencia

Nueva clasificación

El Tratado de Lisboa modifica los tipos de actos adoptados en el ámbito de la PESC que se han comentado anteriormente. El artículo 25 del Tratado de la Unión Europea establece que

La Unión dirigirá la política exterior y de seguridad común:

- a. definiendo sus orientaciones generales;
- b. adoptando decisiones por las que se establezcan:
 - i. las acciones que va a realizar la Unión;
 - ii. las posiciones que va a adoptar la Unión,
 - iii. las modalidades de ejecución de las decisiones contempladas en los incisos i) y ii); y
- c. fortaleciendo la cooperación sistemática entre los Estados miembros para llevar a cabo sus políticas.

Así a partir del 1 de diciembre de 2009, el Consejo Europeo y el Consejo de la UE solamente adoptarán decisiones. A continuación, se explican en detalle los tipos de decisiones.

Decisiones del Consejo Europeo sobre los intereses y los objetivos estratégicos de la Unión. En virtud del art. 22 TUE, el Consejo Europeo determinará los intereses y objetivos estratégicos de la Unión basándose en los principios y objetivos enumerados en el artículo 21. Las decisiones del Consejo Europeo sobre los intereses y objetivos estratégicos de la Unión podrán referirse a las relaciones de la UE con un país o una región, o tener un planteamiento temático. Las decisiones del Consejo Europeo definirán la duración y los medios que deberán facilitar la Unión y los Estados Miembros para su cumplimiento. El Consejo Europeo se pronunciará por unanimidad, basándose en una recomendación del Consejo o en una propuesta del Alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

Como ejemplo de una decisión del Consejo Europeo sirva EUCO 7/11, Declaración del Consejo Europeo Extraordinario, de 11 de marzo de 2011, en virtud del art. 26.1 TUE: “si un acontecimiento internacional lo exige, el Presidente del Consejo Europeo convocará una reunión extraordinaria para definir las líneas estratégicas de la política

de la Unión ante dicho acontecimiento. Así, dicha Declaración fija la orientación y las prioridades de la política y la actuación futuras de la UE".²

Decisiones del Consejo por las que se establezcan acciones y posiciones de la Unión así como las modalidades de su ejecución en virtud del art. 25 TUE.

- Las acciones de la Unión se equipararían a las acciones comunes anteriormente comentadas³.
- Las posiciones de la Unión se equipararían a las posiciones comunes anteriormente comentadas⁴.
- Las decisiones de ejecución indican las modalidades de ejecución de una decisión que generalmente desarrollan una acción de la Unión o que detallan la aplicación de una posición de la Unión. Durante 2010 no ha habido ninguna decisión de ejecución expresa, probablemente porque todavía existía falta de consenso entre las instancias decisorias en cuanto a este nuevo acto. En 2011 se han formulado las primeras decisiones de ejecución expresamente como tal.⁵

En vista de que a partir del Tratado de Lisboa desaparecen las Decisiones comunes y no se han formulado Decisiones de ejecución de forma expresa en 2010, nos hemos visto obligados a utilizar una clasificación *ad hoc* para la cuantificación y análisis de actos en 2010. Esta clasificación se explicará en más detalle en el apartado 3.

Declaraciones políticas:

Las declaraciones son instrumentos de carácter informal cuyo contenido no implica vinculación jurídica para los Estados miembros. Antes del Tratado de Lisboa eran formuladas por la Presidencia del Consejo de la UE en nombre de la Unión Europea. A partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa podemos distinguir varios tipos de declaraciones. Por un lado, declaraciones del Consejo fruto de una reunión del Consejo⁶. Por otro lado, declaraciones del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (AR). Dado el carácter reforzado del puesto de AR, sus declaraciones pueden ser:

² EUCO 7/11, Declaración del Consejo Europeo Extraordinario, de 11 de marzo de 2011. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/119784.pdf

³ Por ejemplo, véase Decisión 2010/576/PESC de 23 de septiembre de 2010 del Consejo relativa a la Misión de Policía de la Unión Europea en el marco de la reforma del sector de la seguridad (RSS) y su interrelación con la justicia en la República Democrática del Congo (EUPOL RD Congo)

⁴ Por ejemplo, véase Decisión 2010/800/PESC de 22 de diciembre de 2010 del Consejo relativa a la adopción de medidas restrictivas contra la República Popular Democrática de Corea y por la que se deroga la Posición Común 2006/795/PESC

⁵ Por ejemplo, véase Decisión de Ejecución 2011/79/PESC de 4 de febrero de 2011 por la que se aplica la Decisión 2011/72/PESC relativa a medidas restrictivas dirigidas contra determinadas personas y entidades habida cuenta de la situación en Túnez.

⁶ Por ejemplo, véase Declaración del Consejo del 10 de diciembre de 2010 sobre el año europeo de lucha contra la pobreza y la exclusión social. Se puede consultar en: http://www.2010contralapobreza.mspsi.es/documentos/PDF/Declaracion_Final_Consejo_AE2010.pdf, mayo de 2011

- Declaración del AR en nombre de la Unión Europea⁷
- Declaración del AR como AR⁸
- Declaración de un portavoz del AR en nombre del AR⁹
- Declaración del AR con otro comisario¹⁰
- Declaración del AR con otro actor¹¹.

También conviene tener en cuenta las declaraciones emitidas por el Presidente del Consejo en nombre de la UE con o sin la colaboración del Presidente de la Comisión.¹²

Estas declaraciones serán objeto de un análisis más exhaustivo en el apartado 8 del presente dossier.

3. DISTRIBUCIÓN DE LOS ACTOS PESC 2010

En los siguientes apartados figuran varios análisis comparativos de los actos PESC en 2010 respecto a años anteriores. A la luz de los cambios que incorpora el Tratado de Lisboa, este trabajo comparativo no ha resultado sencillo y ha sido necesario partir de una clasificación *ad hoc* para este primer año de transición (2010) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009. Recordemos que las Decisiones comunes desaparecen a partir del Tratado de Lisboa y las Acciones comunes y

⁷ Por ejemplo, véase Declaración de la Alta Representante Catherine Ashton, de 3 de mayo de 2010, en nombre de la Unión Europea, sobre la operación militar israelí contra la flotilla. Se puede consultar en: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/cfsp/114751.pdf, mayo de 2011

⁸ Por ejemplo, véase Declaración de 3 de febrero de 2011 de la Alta Representante, Catherine Ashton, sobre la situación en Egipto. Se puede consultar en: http://ec.europa.eu/spain/pdf/declaracion-alta-representante-ashton-ssobre-situacion-egipto-03-02-2011_es.pdf, mayo de 2011

⁹ Por ejemplo, véase Declaración del portavoz de la AR Catherine Asthon, de 30 de abril de 2010, sobre la situación política en Nepal. Se puede consultar en: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/114126.pdf, mayo de 2011

¹⁰ Por ejemplo, véase Declaración conjunta de Catherine Asthon, Alta Representante de la Unión, y Andris Piebalgs, Comisario de desarrollo de la UE sobre la violación masiva de mujeres en la República democrática del Congo el 27 de agosto de 2010. Se puede consultar en: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1074&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, mayo de 2011

¹¹ Por ejemplo, véase Declaración conjunta de Catherine Ashton, Alta Representante de la Unión y Miroslav Dodik, presidente de la República de Serbia el 13 de mayo de 2011. Se puede consultar en: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/297&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, mayo de 2011

¹² Por ejemplo, véase Declaración conjunta del Presidente de la Comisión y el Presidente del Consejo Europeo sobre la muerte de Osama Bin Laden el 2 de mayo de 2011. Se puede consultar en: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/10/574&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

Posiciones comunes se convierten ahora en Acciones de la Unión y Posiciones de la Unión respectivamente. Por otro lado, las denominadas Decisiones/modalidades de ejecución no se han adoptado de forma expresa durante 2010¹³, por lo que no han quedado reflejadas de forma expresa en nuestra clasificación de actos de 2010. Así, se ha optado por utilizar la siguiente clasificación *ad hoc* para la cuantificación y análisis de actos en 2010:

- Acción de la Unión (ex Acción común)
- Posición de la Unión (ex Posición común)
- Otras decisiones (bajo esta denominación *ad hoc* se incluyen las decisiones del Comité Político y de Seguridad (PSC por sus siglas en inglés), las decisiones sobre acuerdos en materia PESC/PCSD con terceros Estados y las decisiones que modifican acciones o posiciones anteriores).¹⁴

Las dificultades que plantea la desaparición de las Decisiones comunes en términos comparativos justifica, desde nuestro punto de vista, la adopción de esta clasificación *ad hoc* para este primer año tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. De este modo, se facilita el trabajo de análisis y se pueden obtener conclusiones sin desvirtuar los datos.

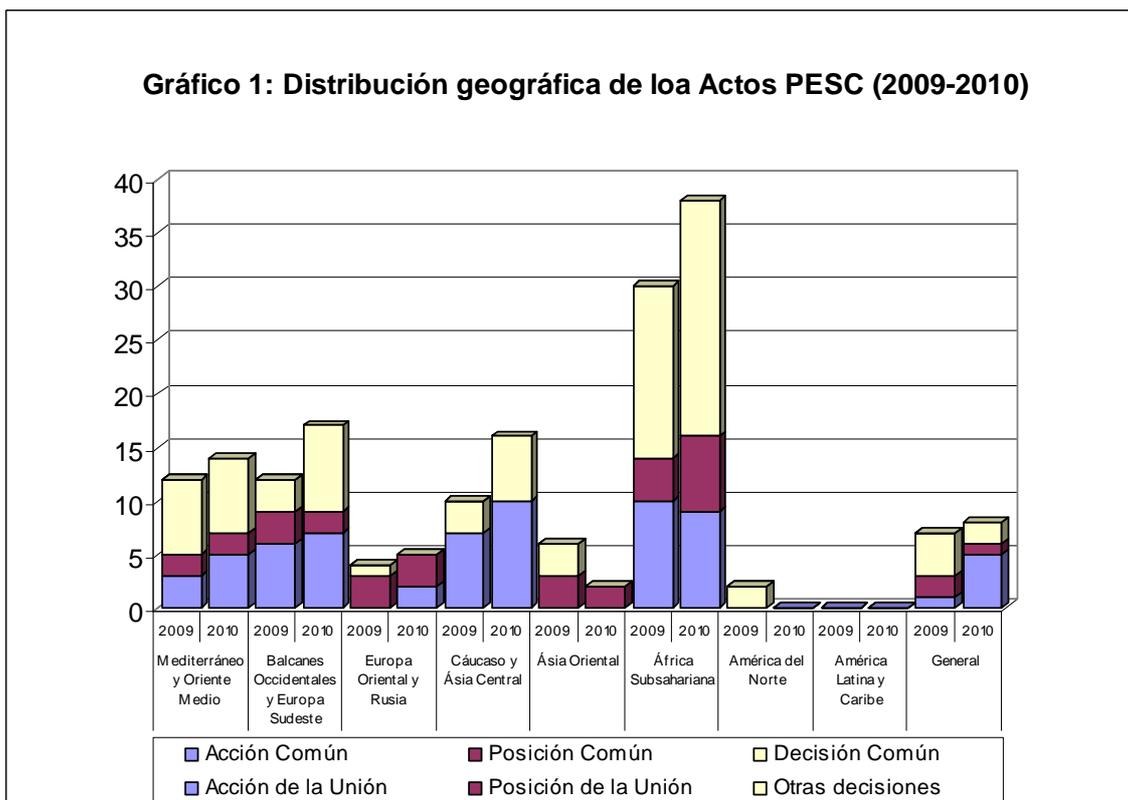
3.1. Distribución por ámbito geográfico 2010

Comparando la distribución de los actos PESC entre los años 2010 y 2009 (véase gráfico 1), se puede observar que la actividad de la UE han aumentado. De este modo, la UE ha incrementado sus actuaciones hacia la mayoría de áreas geográficas exceptuando Asia Oriental y EE.UU. donde sus actos han disminuido.

En la zona de Asia Oriental, la UE ha mantenido su actividad tanto hacia la República Popular Democrática de Corea como en Myanmar. En el primer caso, la UE sigue mostrando su preocupación como resultado del desarrollo de los programas de armas nucleares en este país. En el caso de Myanmar, la UE ha actuado a causa del déficit democrático en dicho país por la falta de instituciones democráticas fuertes y por la constante vulnerabilidad de los derechos humanos tanto contra las minorías étnicas, como por aquellos que luchan por los derechos democráticos. Este es el caso de Aung San Suu Kyi (Premio Nobel de la Paz en 1991). La Junta militar que gobierna Myanmar levantó en noviembre de 2010 el arresto domiciliario a la que ha estado sometida 15 de los últimos 21 años.

¹³ En 2010 no ha habido Decisiones de ejecución. Las primeras Decisiones de ejecución se han adoptado en 2011.

¹⁴ Estas decisiones podrían integrarse *grosso modo* bajo las antiguas Decisiones comunes, ya que, p. ej., las decisiones del Comité Político y de Seguridad (PSC por sus siglas en inglés) se han venido clasificando hasta 2009 como tal. Asimismo, muchas decisiones que implican modificaciones en acciones o posiciones anteriores también se han formulado anteriormente como Decisiones comunes con la misma base jurídica. Lo mismo rige para los acuerdos suscritos con terceros Estados.



Fuente: Elaboración propia utilizando: CDE, *Política Exterior y de seguridad Común*. UA Fundació General: http://www.cde.ua.es/dsi/ds/pe/ue_leg/, mayo 2011 y EUR-LEX, *Política Exterior y de seguridad Común*. <http://eur-lex.europa.eu/es/legis/20100101/chap18.htm>, mayo 2011.

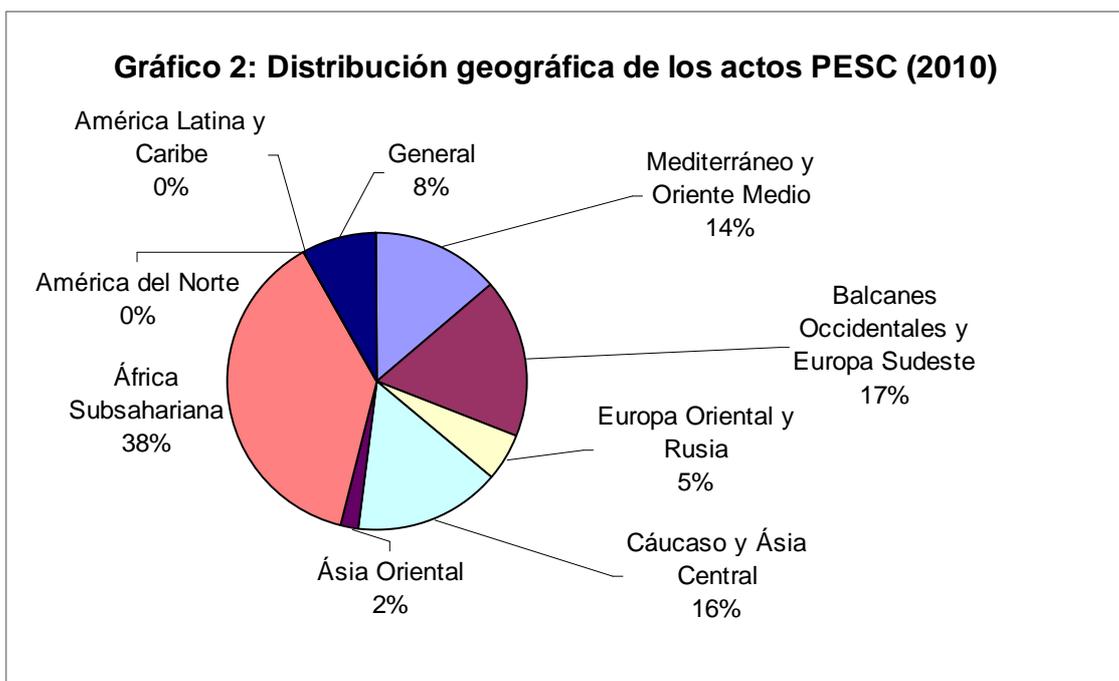
En ambos casos, se han aplicado medidas restrictivas como formas de presión para los respectivos Gobiernos. Estas medidas se basan en el embargo de armamento, la limitación de las relaciones diplomáticas, la congelación de bienes en la UE y viajes a territorios comunitarios de personas y entidades publicadas en los listados incluidos en las decisiones PESC. Se realizan excepciones en casos de emergencia.

Respecto a los EE.UU., no ha habido actuaciones en 2010 destinadas a reforzar la cooperación internacional tal y como sucedió en 2009 con la firma de acuerdos en materia de extradición. Observamos que en América Latina y Caribe tampoco ha habido actividad de la UE al igual que en 2009. En esta región la UE suele actuar mediante declaraciones tal y como veremos en el apartado 8 correspondiente a las declaraciones en el presente dossier.

Si observamos las zonas de mayor actuación de la Unión Europea durante 2010 (véase gráfico 2), destaca en particular África Subsahariana.

La región de África Subsahariana también centró la mayor parte de actuaciones durante 2009 (véase gráfico 1 en la página anterior). Este hecho se debe a varios motivos. Por un lado, la continuidad en el intento de combatir la piratería en las costas de Somalia y proteger el comercio marítimo. Así, se mantuvo la operación European Union Naval Force Somalia - Operation Atalanta (EUNAVFOR - Atalanta) en el Océano Índico. Esta operación contó con un presupuesto de 8,4 millones de € para 2010.

Desde su inicio en diciembre de 2008, la UE ha escoltado hasta diciembre de 2010 unas 480.000 toneladas de alimentos de las Naciones Unidas a Somalia para combatir la piratería. En 2010, se prosiguió también con la operación *EU advisory and assistance mission for security reform in the Democratic Republic of Congo (EUSEC RD CONGO)*, iniciada el 8 de junio del 2005, donde se ha ayudado a la reestructuración y reformulación del ejército.



Fuente: Elaboración propia utilizando: CDE, *Política Exterior y de seguridad Común*. UA Fundació General: http://www.cde.ua.es/dsi/ds/pe/ue_leg/, mayo 2011 y EUR-LEX, *Política Exterior y de seguridad Común*. <http://eur-lex.europa.eu/es/legis/20100101/chap18.htm>, mayo 2011.

Entre los conflictos acontecidos en la región de África Subsahariana en 2010, podemos destacar el caso de Costa de Marfil. Recordemos que este país celebró elecciones en noviembre de 2010 tras 5 años de aplazamiento y espera con una guerra civil de por medio. Alassane Ouattara resultó vencedor en los comicios y contó con el reconocimiento de la mayor parte de la comunidad internacional. Sin embargo, la reticencia del presidente saliente Laurent Gbagbo para reconocer a Ouattara como vencedor desembocó en un conflicto armado entre ambos bandos que se alargó más de seis meses. En mayo de 2011, Ouattara fue finalmente investido Presidente del país. La UE se posicionó junto con la comunidad internacional en contra de Gbagbo e impuso medidas restrictivas como medida de presión a Laurent Gbagbo, sus familiares y colaboradores.

En la zona del Mediterráneo y Oriente Medio, se prosiguió en 2010 con la operación *EU Police Mission in the Palestinian Territories (EUPOL COPPS)* que es la misión de policía en los territorios Palestinos. Esta operación fue establecida el 14 de noviembre del 2005 por el Consejo. EUPOL COPPS tiene como objetivo a largo plazo proporcionar mayor apoyo a la Autoridad Nacional Palestina en el establecimiento de dispositivos policiales sostenibles y eficaces. En abril de 2010, el Consejo acogió con satisfacción la labor realizada por EUPOL COPPS y animó a reforzar la acción de la misión en un plano

estratégico y operativo en estrecha colaboración con las autoridades palestinas y otros actores involucrados.

En la zona del Cáucaso y Asia Central, destaca la actividad de la misión *EU Police Mission in Afghanistan* (EUPOL Afghanistan). Esta misión vio la luz en junio de 2007 y pretende prestar ayuda a las autoridades afganas para la instrucción y el establecimiento de fuerzas y dispositivos policiales eficaces en el país. En mayo de 2010 el Consejo amplió el mandato de la misión hasta mayo de 2013.

Belarús también ha vuelto a ser objeto de medidas restrictivas durante 2010 dirigidas al presidente Lukashenko y determinados funcionarios de este país como resultado de las irregularidades constadas en los procesos electorales de 2004 y 2006 y la violación de los derechos humanos en el país. A pesar de que se han constatado avances en la materia, los resultados siguen siendo insuficientes. Las medidas restrictivas incluyen la inmovilización de activos financieros y la prohibición de entrada en territorio europeo de las personas que figuran en los anexos de la correspondiente Decisión del Consejo.

La región del Trans-Dniéster de la República de Moldava también recibió atención por parte de la UE durante 2010. El conflicto secesionista que enfrenta a esta región con Moldova y la falta de cooperación en la solución política del conflicto llevó a la UE a prorrogar las medidas restrictivas respecto de los dirigentes de dicha región.

Por lo que respecta a la zona de los Balcanes, podemos destacar la continuidad de las misiones de policía en Bosnia y Herzegovina y la misión de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Kosovo (EULEX KOSOVO).

3.2. Distribución por ámbito temático 2010

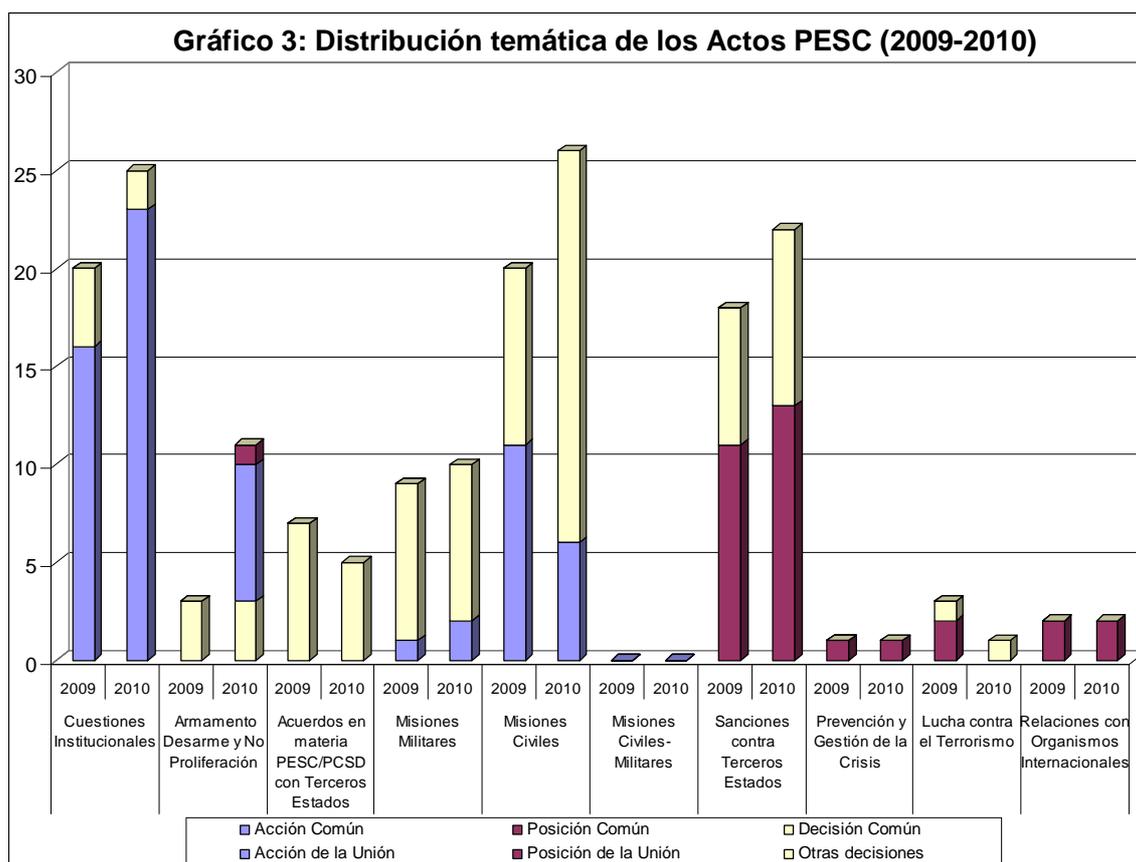
En lo referente al análisis de la actuación de la UE por ámbito temático, encontramos que las intervenciones han aumentado a excepción de los acuerdos en materia PESC/PCSD y en el apartado de lucha contra el terrorismo, que han disminuido respecto al año 2009 (véase gráfico 3). Estos acuerdos en materia PESC/PCSD, se han firmado con Afganistán, Uganda, Liechtenstein y Montenegro.

En el primero de los casos, el acuerdo alcanzado se refiere al estatuto de la Misión de Policía de la UE en Afganistán. El segundo, se centra en el estatuto de la Misión dirigida por la UE en Uganda. En el caso de Liechtenstein, versa sobre procedimientos de seguridad para el intercambio de información clasificada. Por último, la UE y Montenegro alcanzaron dos acuerdos para el intercambio de información clasificada y para la participación de Montenegro en la Operación Militar de la UE en su lucha contra los actos de piratería frente a las costas de Somalia (EUNAVFOR-Atalanta).

La misión EUNAVFOR-Atalanta es una misión militar que tiene como objetivo disuadir, prevenir y reprimir los actos de piratería y robo a mano armada frente a la costa de Somalia. Además de la misión militar Atalanta, la UE adoptó el inicio de otra misión militar en Somalia destinada a contribuir a la formación de las fuerzas de seguridad somalíes (EUTM Somalia). No hubo misiones militares durante 2010 en otros países.

La temática que más actividad ha reflejado en los actos PESC es la referente a las misiones civiles (véase gráfico 4). La actividad relacionada con misiones civiles en 2010 ha aumentado respecto a 2009 (véase gráfico 3). La mayoría de las misiones se centran en el refuerzo de los efectivos policiales y en la reforma del sector de la

seguridad de los Estados. Este tipo de misiones se pueden llevar a cabo con misiones militares y actuaciones relativas a la prevención y gestión de crisis. En este sentido, podemos nombrar, p. ej., las misiones civiles en los Territorios Palestinos (EUPOL COPPS), la misión de policía de la UE (MPUE) en Bosnia y Herzegovina y la misión integrada de la UE por el Estado de Derecho en Iraq (EUJUST LEX-IRAQ). En los 2009 y 2010 no se inició ninguna misión civil-militar conjunta.

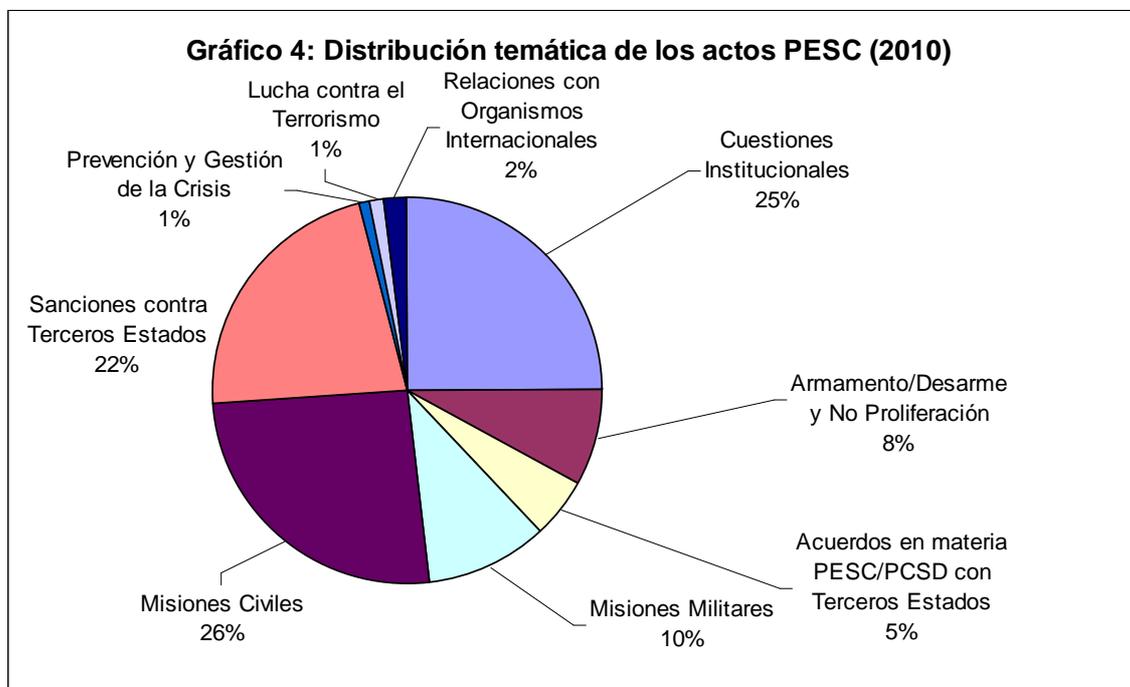


Fuente: Elaboración propia utilizando: CDE, *Política Exterior y de seguridad Común*. UA Fundació General: http://www.cde.ua.es/dsi/ds/pe/ue_leg/, mayo 2011 y EUR-LEX, *Política Exterior y de seguridad Común*. <http://eur-lex.europa.eu/es/legis/20100101/chap18.htm>, mayo 2011

Se observa también un número de actos importante en lo referente a las sanciones contra terceros estados. En el apartado anterior, hemos visto que Corea del Norte, Myanmar, Costa de Marfil, región del Trans-Dniéster y Belarús han sido objeto de medidas restrictivas por parte de la UE, pero también en 2010 se han adoptado decisiones sobre medidas restrictivas para otros países como República de Guinea, Eritrea, Liberia y Zimbabue.

Las Cuestiones Institucionales también representan una gran cantidad de actos. Esta actividad se centra en el nombramiento y prórroga de enviados especiales a diferentes zonas, principalmente, a la zona de los Balcanes y de África Subsahariana. En cambio, la UE prácticamente no realiza actuaciones relacionadas con la prevención y gestión de crisis a través de Actos PESC, ya que esta actividad se canaliza a través, especialmente, del llamado *Instrument for Stability* (IfS), gestionado por la Comisión

Europea. El único acto adoptado en 2010 bajo la PESC en este ámbito se refiere a la acogida temporal de palestinos por parte de los Estados miembros de la UE.



Fuente: Elaboración propia utilizando: CDE, *Política Exterior y de seguridad Común*. UA Fundació General: http://www.cde.ua.es/dsi/ds/pe/ue_leg/, mayo 2011 y EUR-LEX, *Política Exterior y de seguridad Común*. <http://eur-lex.europa.eu/es/legis/20100101/chap18.htm>, mayo 2011.

En lo que respecta al apartado Armamento/Desarme/No proliferación, la UE adoptó 8 decisiones durante 2010. Dos de ellas se centraron en los Balcanes y en Oriente Próximo respectivamente y persiguen como objetivo global reforzar la estrategia de la UE contra la proliferación de armas de destrucción masiva.

Por último, las relaciones que la UE mantiene con Organizaciones internacionales en temática PESC constituyen una parte minoritaria de sus actos. Principalmente, estas relaciones son con el Tribunal Penal Internacional y su actividad en Yugoslavia.

3.3. Distribución por ámbito temático/geográfico 2010 y comparación con 2009

En este apartado se presentan todos los actos PESC de 2010 desglosados por ámbito temático y geográfico. En este caso, las decisiones antes enmarcadas bajo la denominación *ad hoc* "Otras decisiones", es decir, decisiones del Comité Político y de Seguridad (PSC), decisiones sobre acuerdos en materia PESC con terceros Estados y decisiones que modifican anteriores acciones o posiciones, se muestran por separado con objeto de proporcionar en este apartado una visión más detallada de los distintos actos adoptados.

La mayoría de actos de la UE en 2010 se han centrado en sanciones contra terceros Estados en África Subsahariana mediante Posiciones de la Unión o decisiones que modifican anteriores Posiciones comunes tal y como se puede apreciar en la tabla 1. También destaca el alto número de actos relativos a misiones civiles (26 actos) repartidos de manera uniforme entre África Subsahariana (8), Mediterráneo y Oriente Medio (7), Cáucaso (6) y Balcanes (5). De estos datos se desprende un interés de la UE por contribuir a reformar y reforzar el sector de la seguridad en los distintos Estados.

La cifra de actos hacia África Subsahariana en el marco de la operación Atalanta resulta también llamativa. Para tal fin se han adoptado 9 actos. De este modo, el continente africano se convierte en la zona de mayor actividad de actos PESC (38). Siguen a esta región, los Balcanes (17), el Cáucaso y Asia Central (16), Mediterráneo y Oriente Medio (14).

Los actos relacionados con los Balcanes se refieren principalmente a cuestiones institucionales y a relaciones de la UE con Organismos Internacionales, es decir, la prórroga de cargos en esa zona y el apoyo de la UE al Tribunal Penal Internacional.

Los actos en el Cáucaso y Asia Central se refieren también a cuestiones institucionales –prórroga de cargos en la zona- y a misiones civiles, en particular, la misión de observación de la Unión Europea en Georgia (EUMM Georgia)

Las actuaciones en el Mediterráneo y Oriente Medio se centran en los territorios palestinos, Irak e Irán. Principalmente, son misiones civiles en territorios palestinos Este es el caso, por ejemplo, de la Decisión 2010/784/PESC, de 17.12.2010, sobre la Misión de Policía de la Unión Europea para los Territorios Palestinos que se clasifica bajo Acción de la Unión.

En cuanto a los actos en materia de armamento y no proliferación, se han adoptado 8 actos. En su mayoría son acciones de la Unión de ámbito general en el marco de la Estrategia de la UE contra la proliferación de armas de destrucción masiva y el tráfico ilícito de armas.

Por último, señalar que no ha habido decisiones relativas a América Latina ni tampoco a América del Norte. En el caso de América Latina, la UE suele emitir Declaraciones tal y como veremos más adelante.

A continuación se presenta una visión comparada de los actos adoptados en 2010 y lo sucedido en 2009 (véase tabla 2 en la página siguiente) con el fin de ver los cambios y las líneas de continuidad en esta nueva etapa de la PESC tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009. En primer lugar, observamos una diferencia de forma. Los actos de 2009 (véase tabla 2 en la página siguiente) se atienen a la clasificación en torno a Acciones comunes, Posiciones comunes y Decisiones comunes. Conviene por tanto tener claro que las Decisiones comunes coincidirían en gran medida con los tres tipos de decisiones comentadas anteriormente para 2010, es decir, decisiones del Comité Político y de Seguridad, las decisiones sobre acuerdos en materia PESC/PCSD con terceros Estados y las decisiones que modifican acciones o posiciones anteriores. Esta clasificación *ad hoc* para 2010 permite –a nuestro juicio- llevar a cabo un análisis comparativo con lo sucedido en 2009 sin desvirtuar los datos.

TABLA 1: Distribución de Actos PESC por ámbito temático/geográfico (2010)¹⁵

2010		Mediterráneo y Oriente Medio	Balcanes Occidentales y Europa Sudeste	Europa Oriental y Rusia	Cáucaso y Asia Central	Asia Oriental	África Subsahariana	América del Norte	América Latina y Caribe	General	Total
Cuestiones Institucionales	A	2	6	2	8		5				23
	P										0
	PSC										0
	Accdos. Modif.				1		1				2
Armamento / Desarme y No Proliferación	A	1	1							5	7
	P								1		1
	PSC										0
	Accdos. Modif.										0
2010		Mediterráneo y Oriente Medio	Balcanes Occidentales y Europa Sudeste	Europa Oriental y Rusia	Cáucaso y Asia Central	Asia Oriental	África Subsahariana	América del Norte	América Latina y Caribe	General	Total
Acuerdos en materia PESC / PESD con Terceros Estados	A										0
	P										0
	PSC										0
	Accdos. Modif.		2		1		1			1	5
Misiones Militares	A						2				2
	P										0
	PSC		1				5				6
	Accdos. Modif.						2				2
Misiones Civiles	A	2			2		2				6
	P										0
	PSC	3	2		3		4				12
	Accdos. Modif.	2	3		1		2				8
Sanciones contra Terceros Estados	A										0
	P	1		3		2	7				13
	PSC										0
	Accdos. Modif.	2					7				9

¹⁵ A = Acción de la Unión; P = Posición de la Unión; PSC = decisiones del Comité Político y de Seguridad; Accdos. = decisiones sobre acuerdos con terceros Estados; Modif. = decisiones que modifican anteriores acciones o posiciones;

Dossier especial n. 10. Observatorio de Política Exterior Europea

Prevención y Gestión de la Crisis	A	1									0
	P										1
	PSC										0
	Accdos.										0
Modif.	0										
Lucha contra el Terrorismo	A										0
	P										0
	PSC										0
	Accdos.										0
Modif.	1										
Relaciones con Organismos Internacionales	A	2									0
	P										2
	PSC										0
	Accdos.										0
Modif.	0										
Total		14	17	5	16	2	38	0	0	8	100

Fuente: Elaboración propia utilizando: CDE, *Política Exterior y de seguridad Común*. UA Fundació General: http://www.cde.ua.es/dsi/ds/pe/ue_leg/, mayo 2011 y EUR-LEX, *Política Exterior y de seguridad Común*. <http://eur-lex.europa.eu/es/legis/20100101/chap18.htm>, mayo 2011.

Las decisiones adoptadas en 2010 y en 2009 se diferencian entre sí por el mayor número de actos adoptados en 2010 -100 actos frente a los 83 en 2009- y el consiguiente incremento en el número de actos observado en prácticamente todos los ámbitos. Los actos en 2010 y 2009 coinciden en número similar en materia de misiones militares en África Subsahariana (9 en 2010 y 8 en 2009). Estos actos en 2009 suelen ser Decisiones Comunes del Comité Político y Social (PSC en inglés) y en 2010 responden a su vez a Decisiones del Comité Político y Social, por lo que se aprecia una línea de continuidad en este sentido.

En 2010, aumentó el número de actos relativos a sanciones contra terceros Estados, en particular en la región de África Subsahariana. Observamos que se adoptaron 7 Posiciones de la Unión y 7 Decisiones que modifican posiciones anteriores. En 2009 observamos que se adoptaron 3 Posiciones Comunes y 2 Decisiones Comunes. El número de actos en 2010 es por tanto más del doble. Este hecho podría explicarse por el conflicto en Costa de Marfil y el refuerzo de la operación Atalanta. La adopción de Posiciones permite a los países de la unión desarrollar más cooperación entre sí en la materia en cuestión.

También, se observa un incremento en el número de Acciones en materia institucional (23 en 2010 frente a 16 en 2009). Sin embargo, el número de Acciones relativas a misiones civiles es menor en 2010 que en 2009, aunque en su conjunto el número de actos en 2010 relacionados con misiones civiles supera a los actos en 2009 (26 actos frente a 20 actos).

En 2010 disminuyó ligeramente el número de decisiones sobre acuerdos en materia PESC/PCSD con terceros Estados. Esto puede explicarse por el gran número de acuerdos que ya tiene suscritos la UE con numerosos Estados. Al igual que en el 2010, tampoco se realizaron actividades en América Latina.

TABLA 2: Distribución de Actos PESC por ámbito temático/geográfico (2009)

2009		Mediterráneo y Oriente Medio	Balcanes Occidentales y Europa Sudeste	Europa Oriental y Rusia	Cáucaso y Asia Central	Asia Oriental	África Subsahariana	América del Norte	América Latina y Caribe	General	Total
Cuestiones Institucionales	A	1	5	1	5		3			1	16
	P										0
	D	1			1		2				4
Armamento / Desarme y No Proliferación	A										0
	P										0
	D									3	3
Acuerdos en materia PESC / PESD con Terceros Estados	A										0
	P										0
	D	1					4	2			7
Misiones Militares	A						1				1
	P										0
	D		1				7				8
Misiones Civiles	A	2	1		3		5				11
	P										0
	D	4	2		2		1				9
2009		Mediterráneo y Oriente Medio	Balcanes Occidentales y Europa Sudeste	Europa Oriental y Rusia	Cáucaso y Asia Central	Asia Oriental	África Subsahariana	América del Norte	América Latina y Caribe	General	Total
Sanciones contra Terceros Estados	A						1				1
	P	1	1	2		3	3				10
	D	1		1		3	2				7
Prevención y Gestión de la Crisis	A										0
	P	1									1
	D										0
Lucha contra el Terrorismo	A										0
	P									2	2
	D									1	1
Relaciones con Organismos Internacionales	A										0
	P		2								2
	D										0
Total		12	12	4	11	6	29	2	0	7	83

P: Posición Común, **D:** Decisión Común, **A:** Acción Común

Fuente: Elaboración propia utilizando: CDE, *Política Exterior y de seguridad Común*. UA Fundació General: http://www.cde.ua.es/dsi/ds/pe/ue_leg/, mayo 2011 y EUR-LEX, *Política Exterior y de seguridad Común*. <http://eur-lex.europa.eu/es/legis/20100101/chap18.htm>, mayo 2011.

4. ACTOS PESC 1993-2010

4.1. Acciones, posiciones, decisiones, estrategias y declaraciones 1993-2009 y 2010

A la luz de los cambios que incorpora el Tratado de Lisboa en materia de tipos de actos, se hace necesario establecer un antes y un después del Tratado de Lisboa en términos de cuantificación y clasificación de actos. Así, se ha decidido clasificar por un lado los actos del período comprendido entre 2003 y 2009 y por otro lado los actos de 2010. Los resultados se pueden apreciar en la tabla 3 y 4.

TABLA 3: Distribución de los Actos PESC por tipo 1993-2009

	Declaraciones	Acciones Comunes	Posiciones Comunes	Estrategias Comunes	Decisiones	Total
1993	8	5	1	0	0	14
1994	112	9	8	0	0	129
1995	105	10	12	0	0	127
1996	113	20	10	0	0	143
1997	122	14	13	0	0	149
1998	162	19	20	0	0	201
1999	121	24	21	2	0	168
2000	186	17	22	1	5	231
2001	184	13	22	0	12	231
2002	165	17	20	0	6	208
2003	139	11	8	0	18	176
2004	134	21	23	0	16	194
2005	144	36	21	0	40	241
2006	146	33	22	0	40	241
2007	108	41	24	0	25	198
2008	164	46	26	0	47	283
2009	152	28	16	0	39	235
Total	2265	364	289	3	248	3169

TABLA 4: Distribución de los Actos PESC por tipo 2010

	Declaraciones	Acciones de la Unión	Posiciones de la Unión	Otras decisiones ¹⁶	Total
2010	296	38	17	45	396

Fuente: Elaboración propia utilizando: CDE, *Política Exterior y de seguridad Común*. UA Fundació General: http://www.cde.ua.es/dsi/ds/pe/ue_leg/, mayo 2011; EUR-LEX, *Política Exterior y de seguridad Común*. <http://eur-lex.europa.eu/es/legis/20100101/chap18.htm>, mayo 2011 y CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Declaraciones PESC*. <http://www.consilium.europa.eu/>, mayo 2011.

¹⁶ Bajo esta denominación *ad hoc* se incluyen las decisiones del Comité Político y de Seguridad (PSC por sus siglas en inglés), las decisiones sobre acuerdos en materia PESC/PCSD con terceros Estados y las decisiones que modifican acciones o posiciones anteriores. Estas decisiones podrían equipararse *grosso modo* con las antiguas Decisiones Comunes tal y como se ha explicado en la página 13.

Tal y como queda reflejado en la tabla 3, únicamente ha habido tres estrategias comunes a lo largo de toda la historia de la PESC: Rusia en el año 1999, Ucrania en 1999 y Mediterráneo en 2000. Este instrumento quedó obsoleto en 2000 dado que las estrategias se empezaron a aplicar por el Consejo mediante acciones y posiciones comunes.

Las decisiones comunes desaparecen con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Vemos que se han adoptado 248 decisiones comunes desde 2000 hasta 2009. Observamos que el número registrado bajo la denominación *ad hoc* "Otras decisiones" en 2010 es similar al número de decisiones comunes de otros años en comparación con el número de actos del año correspondiente. Así, podemos deducir que estamos ante un cambio más de forma que de contenido.

Como ya se ha afirmado al comienzo de este dossier, los actos PESC han aumentado respecto a 2009 (véanse tablas 3 y 4). Así, se han adoptado 100 actos en 2010 frente a los 83 de 2009.

Las declaraciones son el tipo de actos más utilizado con diferencia en PESC como podemos apreciar en las tablas. Las declaraciones tienen un carácter informal y no vinculante para los Estados, por lo que son más fáciles de formular a diferencia de las decisiones que requieren consenso entre los Estados miembros. Antes del Tratado de Lisboa, las declaraciones eran formuladas por la presidencia del Consejo o por el representante PESC en nombre del Consejo. Veremos en más detalle la tipología de las declaraciones tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en el apartado 3.2.

Tenemos que tener presente que durante el 2010, la crisis económica fue uno de los temas de mayor repercusión internacional. Los Estados miembros se organizaron y abordaron el asunto en el seno de la Unión y a su vez en las distintas cumbres de foros y organismos internacionales como el G8 y el G20. Las cuestiones relativas a la crisis económica se engloban, no obstante, dentro de la Política Económica y Financiera y no se abordan desde la óptica de la PESC. Otro tema de interés general es el cambio climático. A finales de 2010 se celebró la XVI Conferencia de las Naciones Unidas sobre cambio climático en Cancún (México). En este caso, las actuaciones de la UE relativas al clima se englobarían dentro de la Política de Medio Ambiente.

Los principales países que centraron la atención de la UE en 2010 en términos de actos PESC fueron Somalia, Afganistán, Irak, República Democrática del Congo, Georgia, Myanmar, Belarús, Costa de Marfil y a finales de 2010 los países norteafricanos de la cuenca del Mediterráneo.

4.2. Declaraciones PESC 2010

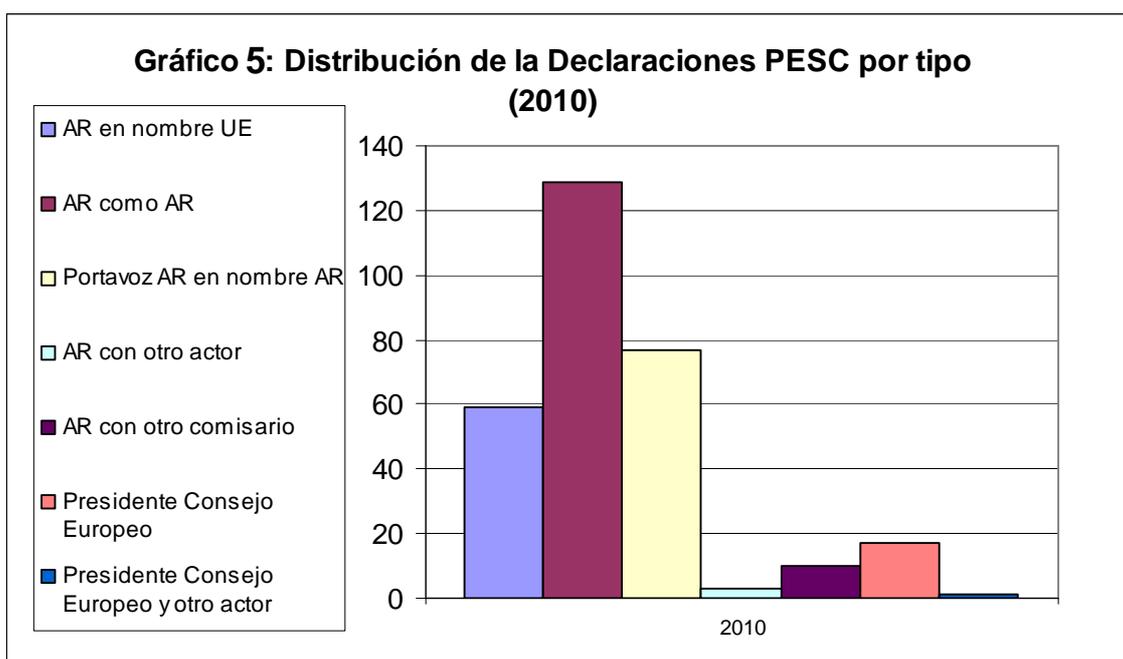
Antes del Tratado de Lisboa, las declaraciones eran formuladas por la Presidencia del Consejo o por el representante PESC en nombre del Consejo. A partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa podemos distinguir varios tipos de declaraciones. Así, dado el carácter reforzado del puesto de Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, sus declaraciones pueden ser de varios tipos:

- Declaración del AR en nombre de la Unión Europea
- Declaración del AR como AR
- Declaración de un portavoz del AR en nombre del AR

- Declaración del AR con otro comisario
- Declaración del AR con otro actor

También son relevantes las declaraciones del Presidente del Consejo Europeo. El Presidente del Consejo Europeo también formula declaraciones conjuntamente con el Presidente de la Comisión en el marco de foros internacionales y cumbres bilaterales de la Unión Europea con otros actores. No obstante, estas últimas declaraciones conjuntas no se tendrán en cuenta en el presente dossier.

En el gráfico 5 se muestra el número de declaraciones de 2010 desglosadas por tipo.



Fuente: Elaboración propia utilizando: Servicio Europeo de Acción Exterior, http://www.eeas.europa.eu/statements/index_en.htm, junio 2011 y Consejo de la Unión Europea, *Declaraciones Presidente Consejo Europeo*. <http://www.consilium.europa.eu/>, mayo 2011

Como podemos observar destacan en número las declaraciones realizadas por la AR como AR; siguen las declaraciones del colaborador de la Alta Representante en nombre de la AR; y a continuación, figuran las declaraciones de la AR en nombre de la UE. El resto de declaraciones resulta poco significativo en términos de cantidad. No obstante, resulta interesante la existencia de declaraciones por parte del Presidente del Consejo Europeo. Este hecho pone de manifiesto la actividad en la escena internacional de esta nueva figura establecida en el Tratado de Lisboa. Recordemos que solo se han contabilizado las declaraciones expresas del Presidente y no toda su actividad en su agenda internacional. Pese a todo, sobresale ampliamente la actividad de la Alta Representante tal y como era de esperar a la luz de su papel reforzado en PESC.

4.3. Declaraciones PESC 1993-2010

Los Estados miembros de la UE se han posicionado sobre determinados temas de la agenda internacional mediante la formulación de declaraciones en lugar de adoptar

decisiones. A continuación, se muestran las declaraciones realizadas en el período de 1993 a 2010 por ámbito geográfico (véase tabla 5). Las declaraciones de 2010 incluyen también las declaraciones formuladas por el Presidente del Consejo Europeo.

TABLA 5: Distribución de las Declaraciones PESC (1993-2010)

	Mediterráneo y Oriente Medio	Balcanes Occidentales y Europa Sudeste	Europa Oriental y Rusia	Cáucaso y Asia Central	Asia Oriental	África Subsahariana	América del Norte	América Latina y Caribe	General	Total
1993	1	0	0	3	1	2	0	0	1	8
1994	20	7	0	26	5	45	0	6	3	112
1995	19	12	0	13	17	29	1	10	4	105
1996	19	13	1	15	14	28	1	14	8	113
1997	12	20	5	13	15	41	1	14	1	122
1998	24	26	4	22	22	51	0	5	8	162
1999	13	11	3	7	15	57	1	6	8	121
2000	21	29	2	14	33	64	1	18	4	186
2001	17	43	0	19	37	39	0	23	7	185
2002	6	15	1	18	36	71	1	19	19	186
2003	15	5	0	17	24	49	1	17	11	139
2004	5	7	0	23	20	54	1	18	6	134
2005	10	7	0	21	30	61	1	11	3	144
2006	18	9	0	25	34	36	1	14	9	146
2007	11	5	0	9	26	39	2	7	9	108
2008	37	8	0	25	29	38	4	15	8	164
2009	22	6	8	19	25	37	5	13	17	152
2010	69	13	18	43	30	64	1	19	38	296
Total	339	236	42	332	413	805	22	229	164	2582

Fuente: Elaboración propia utilizando: Servicio Europeo de Acción Exterior, http://www.eeas.europa.eu/statements/index_en.htm, junio 2011 y Consejo de la Unión Europea, *Declaraciones Presidente Consejo Europeo*. <http://www.consilium.europa.eu/>, junio 2011

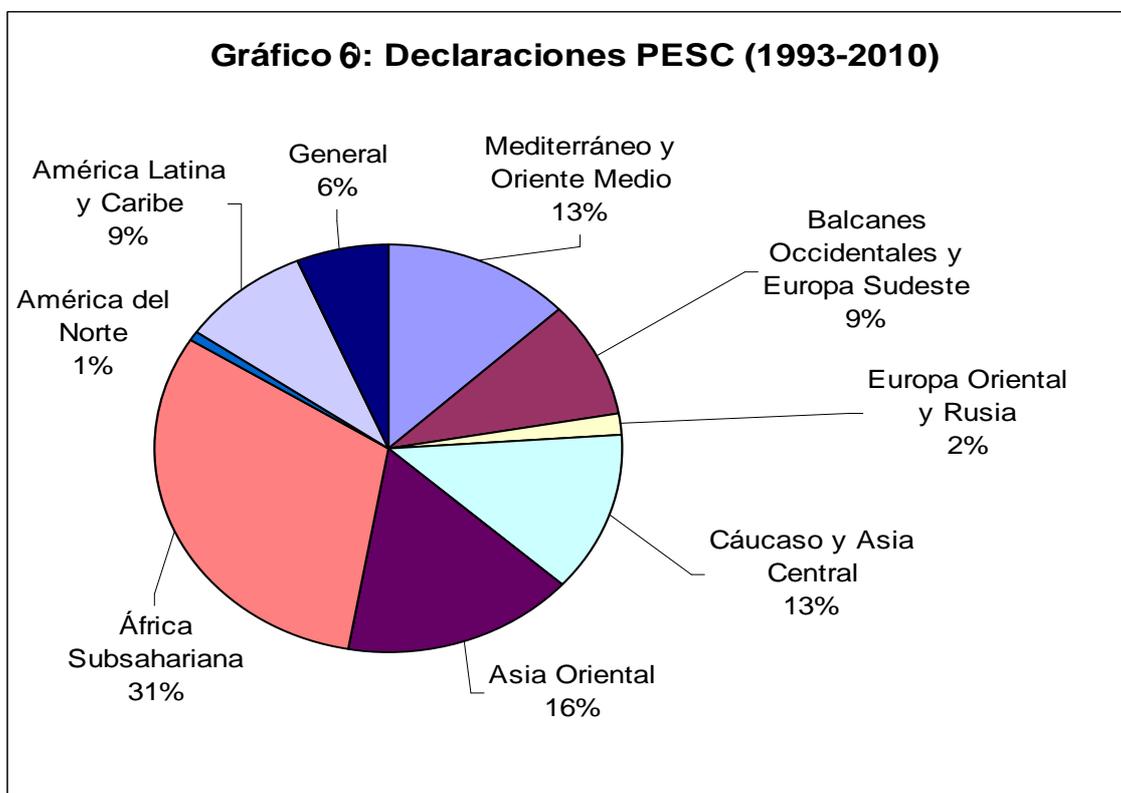
En primer lugar, observamos un aumento considerable en el número de declaraciones en 2010 respecto a otros años. El elevado número es fruto del papel reforzado del puesto de Alto Representante y del papel del Presidente del Consejo Europeo.

Desde 1993, la mayoría de declaraciones han sido sobre temas relacionados con África Subsahariana. Algunos países como, por ejemplo, Costa de Marfil han sido objeto de varias declaraciones en este sentido durante 2010.

También, ha habido un gran número de declaraciones sobre Asia Oriental. Cabe destacar que en la zona del Mediterráneo y Oriente Medio, el número de declaraciones ha vuelto a aumentar, después del descenso entre los años 2002 al 2005.

Anteriormente hemos comentado que la UE prácticamente no ha actuado en América Latina con acciones, decisiones y posiciones comunes, pero sí se ha manifestado sobre esta zona mediante declaraciones tal y como se puede apreciar en el gráfico 6. En este

sentido, hubo declaraciones en 2010 sobre las elecciones presidenciales en Chile, la pena de muerte en Guatemala, las elecciones en Bolivia, la situación en Haití, etc.



Fuente: Elaboración propia utilizando: Servicio Europeo de Acción Exterior, http://www.eeas.europa.eu/statements/index_en.htm, junio 2011 y Consejo de la Unión Europea, *Declaraciones Presidente Consejo Europeo*. <http://www.consilium.europa.eu/>, junio 2011

Una gran parte de las declaraciones formuladas durante 2010 han sido referentes a la protección de los derechos humanos. Concretamente, las declaraciones son referentes a la abolición de la pena de muerte, contra las lapidaciones en África, contra ejecuciones, contra la violación de la libertad religiosa y contra la homofobia, a favor de la libertad de expresión y sobre el trato que reciben los prisioneros políticos, entre otras declaraciones. También ha habido declaraciones sobre la firma del Tratado START (Reducción de armas estratégicas) entre la EE.UU. y Rusia, las misiones de observación electoral, la prorrogación de medidas restrictivas, las actividades nucleares en Irán y el posicionamiento ante conflictos internacionales.

Es relevante que después de varios años, en el 2010 se han vuelto a realizar declaraciones referentes a Europa oriental y Rusia como la referente a las elecciones presidenciales en Belarús y la ratificación del Protocolo 14 al Convenio Europeo de Derechos Humanos por parte de la Federación rusa.

5. Conclusiones

La Política Exterior y de Seguridad Común ha ido incrementando su actividad a lo largo de los años desde su creación como pilar intergubernamental en el Tratado de

Maastricht. Este hecho implica una mayor cooperación entre los Estados miembros en materia exterior y, por lo tanto, más presencia en el resto del mundo de la Unión. El Tratado de Lisboa ha supuesto cambios importantes en el marco jurídico-institucional de la PESC tal y como hemos comentado en detalle al principio del presente dossier. Estos cambios pretenden en último término dotar de mayor visibilidad y coherencia a la Unión Europea en la escena internacional.

A la luz de los datos de 2010 analizados en el presente dossier podemos afirmar que el número de actos ha aumentado con respecto a 2009 y por consiguiente podría concluirse que los cambios del Tratado de Lisboa parecen haber tenido un efecto directo sobre la actividad de la Unión Europea en PESC. En particular, destaca el elevado número de declaraciones formuladas en 2010 y la tipología de estas declaraciones. Observamos que la AR se ve obligada también a delegar la formulación de ciertas declaraciones debido a sus numerosas obligaciones. En este sentido, conviene señalar que durante 2010 dedicó muchos esfuerzos al diseño e implementación del nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior. Habrá por tanto que analizar las declaraciones en futuros años para ver su evolución en cuanto a volumen y tipología.

El número de declaraciones formuladas por el Presidente del Consejo Europeo no es significativo en términos de cantidad, pero sí resultan relevantes en tanto en cuanto refuerzan su papel en PESC. El señor Van Rompuy - actual Presidente del Consejo Europeo- no solo cumple una labor de facilitador entre los Veintisiete Estados miembros, sino que también representa a la Unión Europea en asuntos de interés y se posiciona ante determinados asuntos de PESC por medio de declaraciones tal y como hemos visto. No obstante, la Alta Representante ha desempeñado una labor más intensa en materia declarativa tal y como era de esperar en virtud de los cambios previstos en el Tratado de Lisboa.

En cuanto a las decisiones adoptadas en este primer año post-Lisboa, podemos concluir que ha sido un año de transición desde un punto de vista formal. Desaparecen las decisiones comunes y ahora los Estados miembros tan solo adoptarán decisiones sobre acciones de la Unión, posiciones de la Unión y decisiones de ejecución en virtud de las disposiciones del Tratado de la Unión Europea que modifica el Tratado de Lisboa. Hemos constatado la presencia de las dos primeras entre los actos adoptados en 2010. Sin embargo, no se han adoptado decisiones de ejecución en 2010 de forma expresa a diferencia de lo que viene ocurriendo en los primeros meses de 2011, donde sí se han adoptado decisiones de ejecución. Este hecho nos ha llevado a utilizar un enfoque *ad hoc* para la clasificación de los actos de este primer año en la nueva era post-Lisboa.

Entre los distintos instrumentos de los que dispone la PESC, las declaraciones son con gran diferencia los más utilizados. Este hecho se debe a que son fáciles de formular, ya que son de carácter informal y no vinculante para los Estados miembros. Principalmente, la materia que tratan son los derechos humanos y un gran número se centra en África.

Durante 2010, las actuaciones en materia PESC se han centrado en gran parte en África Subsahariana. La actuación más importante y con más presencia en los medios de comunicación ha vuelto a ser una vez más la operación ATALANTA contra la piratería somalí al igual que sucedió en 2009. La situación en Costa de Marfil - elecciones y conflicto posterior- también ha sido objeto de preocupación para la Unión Europea a través de decisiones relativas a medidas restrictivas y declaraciones.

Destacan también en esta región las misiones civiles de policía en la República Democrática del Congo.

La actividad en Asia Oriental también se ha mantenido, concretamente por la violación de los derechos humanos en Myanmar –a pesar de la liberación del arresto domiciliario de la premio nobel Suu Kyiy en diciembre de 2010- y por los Programas Nucleares en Corea del Norte. Estos conflictos han significado la aplicación de sanciones contra terceros Estados y el incremento de los acuerdos en materia PESC/PCSD.

La segunda zona donde se han sucedido más actuaciones PESC ha sido en los Balcanes y Europa del Sudeste. En este caso la Política de Ampliación de la UE y la PESC comparten objetivos. Puede comprobarse a través de las misiones civiles y de la Relación con Organismos Internacionales que hay en esta zona. En el pasado, la UE ha actuado en esta zona a causa de los diferentes conflictos étnicos surgidos.

En la zona de Europa y Oriental y Rusia destaca en los últimos años la preocupación de la Unión Europea por Belarús. La UE al igual que otros actores internacionales no ve con buenos ojos la situación de represión política en el país a manos de Lukashenko, reelegido Presidente en diciembre de 2010, y por la violación de derechos humanos.

El Tratado de Lisboa pretende que la Unión Europea actúe con mayor coherencia y visibilidad en la escena internacional fomentando sus intereses y valores. A tenor de los datos de 2010, la actividad de la UE ha aumentado y tanto el Presidente del Consejo Europeo como la Alta Representante han dado muestras de su presencia en la escena internacional en este primer año post-Lisboa a pesar de las críticas recibidas por su gestión.

Los cambios jurídico-institucionales de la PESC recogidos en el Tratado de Lisboa permiten fijar pues el inicio de una nueva etapa a partir del 1 de diciembre de 2009. El grado de efectividad y evolución de esta nueva etapa de la PESC vendrá determinado en todo caso por la voluntad de los Estados miembros y los retos que vayan surgiendo en la escena internacional.