

CRÓNICA DE LA UNIÓN EUROPEA 2016 (ENERO - DICIEMBRE 2016)

Jorge Tuñón*

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. LAS PRESIDENCIAS ROTATORIAS DE LA UNIÓN EUROPEA EN 2016. III. LOS CONSEJOS EUROPEOS DE 2016. IV. CONCLUSIONES, FUTURO Y PREVISIONES PARA 2017.

I. INTRODUCCIÓN

Tras el denominado año de inflexión o transición protagonizado por la Unión Europea (UE) en 2014¹, con motivo de su paulatina recuperación económica y financiera, 2015 ya no fue un año convulso en materia económica sino por cuanto tuvo que ver (principalmente) con cuestiones ligadas a la Política Exterior o a la de Vecindad, además del desarrollo de las negociaciones para el Acuerdo de Comercio e Inversiones entre la UE y Estados Unidos, las negociaciones entre la UE y el Reino Unido para la actualización de su pertenencia en la organización supranacional, o el terrorismo tras las matanzas de París del 13 de noviembre de aquel año. No cabe duda que 2016 venía a suponer una continuación de las prioridades programáticas de 2015, acentuadas por el clima de paulatina recuperación económica. Y así ha sido, las negociaciones con el Reino Unido previas al referéndum celebrado en ese país sobre su pertenencia a la UE, la lucha contra el terrorismo, o el avance en los tratados de Libre Comercio, con Canadá pero sobre todo con Estados Unidos, venían copando las líneas programáticas de la acción de la Unión, al margen de otras cuestiones más concretas de funcionamiento. Sin embargo, tres acontecimientos esenciales, en cierta manera derivados o consecuencia de aquellas prioridades programáticas, han golpeado con diferente virulencia los cimientos de la Unión. Los atentados de Bruselas del 22 de marzo en el corazón de la capital europea²; el resultado del referéndum en el Reino Unido, por el que el 23 de junio los

* Doctor Europeo en Relaciones Internacionales y Comunicación. Profesor de la Universidad Carlos III de Madrid e investigador invitado por el Colegio de Europa (Brujas, Bélgica). Correo electrónico: jtunon@hum.uc3m.es)

¹ Tuñón, J. (2012): “Crónica de la Unión Europea (Enero-Diciembre 2012)”, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*. <http://www.reei.org/lareei/> ; Tuñón, J. (2013): “Crónica de la Unión Europea (Enero-Diciembre 2013)”, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*. <http://www.reei.org/lareei/> ; y Tuñón, J. (2014): “Crónica de la Unión Europea (Enero-Diciembre 2014)”, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*. <http://www.reei.org/lareei/>

² Tuñón, J. (2015), *Bruselas, capital del Pánico*. Edición del periódico «*El Confidencial*» del 23 de noviembre de 2015, http://blogs.elconfidencial.com/mundo/tribuna-internacional/2015-11-23/bruselas-capital-del-panico_1104799/ Tuñón, J. (2016), *Año Nuevo ¿Vida nueva en Bruselas?* Edición del periódico «*El Confidencial*» del 3 de enero de 2016, http://blogs.elconfidencial.com/mundo/tribuna-internacional/2016-01-03/ano-nuevo-vida-nueva-en-bruselas_1130084/

ciudadanos de dicho país optaron por activar el proceso de salida (sin precedentes) de la UE; y los resultados de las últimas elecciones norteamericanas del pasado 8 de noviembre que dieron la presidencia al controvertido magnate (y poco condescendiente con la Política Exterior o con la misma UE), Donald Trump, han venido a suponer un triple desafío para UE, que la misma bien debiera tomar como última oportunidad para actuar de palanca o catapulta, que pueda hacer salir a la UE del ostracismo y del permanente declive y la amenaza de intrascendencia global, en los que se encuentra sumida, desde la mitad de la primera década del presente siglo.

Dentro del marco de actuaciones comentado, tras las elecciones al Parlamento Europeo de 2014 (con las novedades respecto a legitimidad democrática, conformación de partidos políticos paneuropeos y el ligerísimo incremento de participación por primera vez en décadas) y la conformación de la denominada Comisión Juncker (como ya comentamos en las ediciones de 2014 y 2015 de la presente crónica); la UE ha venido haciendo poco a poco sus deberes en el marco de una suave y lenta recuperación económica. Mientras que la economía mundial mejora lentamente, la UE, cual administración burocrática, va cumpliendo con sus deberes. Es por ello que 2016 continuó con la implementación del nuevo Marco Financiero Plurianual 2014-2020; o celebró sendas presidencias rotatorias de la UE, precisamente en el territorio de dos países de los denominados pequeños de la UE, Holanda y Eslovaquia, con aparente éxito y normalidad.

Tal y como ya se señalaba en la precedente crónica de 2015, 2016 ha supuesto, entre otras cosas, un periodo de consolidación y profundización de aquellas iniciativas y proyectos europeos puestos en marcha ya en 2014, por el doble motivo (entonces) del cambio de legislatura europea y del comienzo de la implementación del nuevo Marco Financiero Plurianual 2014-2020, también denominado como Horizonte 2020. No en vano, como decíamos: “la puesta en marcha del actual Marco Financiero Plurianual 2014-2020, sobre el que si bien en su momento se vertieron las correspondientes críticas por insuficiente y por cuanto a su vinculación con la contracción del proceso europeizador al alcanzarse el hito de la primera reducción presupuestaria de la historia de la propia UE, al menos resulta menos gravoso que el riesgo de la ausencia del mismo y supone un eje financiero de funcionamiento sobre el que erigir el proyecto europeo y las políticas de solidaridad de la UE, paliando, en la medida de lo posible, todas aquellas posturas euroescépticas, que no solo menoscabaron el acuerdo acerca del mismo, sino también otro de los hitos destacados del ejercicio 2014, la constitución de la denominada, ‘Comisión Juncker’”³.

Más allá de todas aquellas cuestiones también trascendentes de funcionamiento, la Comisión Juncker junto al resto de los cargos electos de la UE desde la presidencia italiana del segundo semestre de 2014: el Presidente del Consejo Europeo, el polaco Donald Tusk; la Alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, la italiana, Federica Mogherini; o el Presidente del Parlamento Europeo, el

³ Tuñón, J. (2014): “Crónica de la Unión Europea (Enero-Diciembre 2014)”, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*. <http://www.reei.org/lareei/>

alemán Martin Schulz; serán los encargados de tratar con suficiente astucia política y altura de miras con el denominado triple desafío que originado en 2016, amenaza con alterar, modificar y determinar el futuro de la Unión durante los próximos ejercicios; dando asimismo el pistoletazo de salida al quinto de los *Tríos* de presidencias desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009, que tuvieron la oportunidad de abrir durante 2016, Holanda y Eslovaquia, por el orden mencionado.

Como deberes fundamentales marcados a inicios del curso 2016: “más allá de la paulatina recuperación económica y financiera, sobre la que se deberá profundizar, principalmente en el marco de las inequidades de la misma, la UE cuenta con serios desafíos por abordar, a saber: la culminación de las negociaciones para el Acuerdo de Comercio e Inversiones entre la UE y Estados Unidos; la mencionada cuestión capital británica y la actualización de su pertenencia a la UE; la supervisión del deterioro de la situación griega y la gestión de su polémico y controvertido tercer rescate; la gestión de la oleada de refugiados que provenientes esencialmente de Siria; la gestión de una posición común ante la ofensiva terrorista yihadista que asoló Europa durante 2015; o la supervisión atenta pero externa de algunas derivas nacionalistas o independentistas evitando el “efecto contagio” a otros territorios; entre otros”⁴.

Entre los retos incluidos para el ejercicio 2016 en la agenda europea, se encontraba subrayado en rojo el del replanteamiento de las problemáticas derivadas de las crecientes presiones populistas (principalmente de la extrema derecha en Francia) o/y euroescépticas (Reino Unido o Hungría, entre otros). No en vano, a la UE no le quedó más remedio que lidiar con cintura con situaciones como la (entonces solo posible) salida del Reino Unido, del proyecto europeo, el temido “*Brexit*”. Precisamente, el Consejo Europeo del 18 y 19 de febrero trató específicamente la cuestión británica para buscar su mejor acomodo en la UE. Tras 48 horas de negociaciones y mucho teatro se llegó, como no podía ser de otra manera, a un acuerdo que concedía al Reino Unido más excepciones de las que poseía, sobre todo en materia de inmigración, y que debería haber sido refrendado, para no quedar en papel mojado, en referéndum el 23 de junio por los británicos. En manos del entonces “eurófilo” Cameron, quedaba convencer a su electorado para evitar el imprevisible “*Brexit*”, y que la UE superase así su una bola de partido, que finalmente fue incapaz de remontar.

Precisamente de cara a las elecciones galas de 2017, la UE ha estado muy pendiente durante el ejercicio de 2016 de la batalla por la derecha francesa entre la populista extremista Marine Le Pen y el controvertido ex presidente Nicolas Sarkozy (finalmente derrotado en las primarias de su partido por Francois Fillon). El auge del Front National, y el sistema francés a doble vuelta, hace de los comicios franceses, tan imprevisibles como paradójicos. “Aunque parezca (a priori) complicado que Marine Le Pen pueda llegar a sentarse en el Consejo Europeo de Bruselas, según discurran los acontecimientos, tampoco sería descabellado que venciese en la primera vuelta. Algo que podría suponer un preocupante efecto contagio para otros países de la propia UE”⁵.

⁴ Tuñón (2016): *Europa 2016: Escenarios, Perspectivas y Desafíos*, en Agenda Pública, el 2 de marzo de 2016: <http://agendapublica.es/europa-2016-escenarios-perspectivas-y-desafios/>

⁵ Tuñón (2016): *Europa 2016: Escenarios, Perspectivas y Desafíos*, en Agenda Pública, el 2 de marzo de

De idéntica manera, la UE necesitaba durante 2016 seguir muy atenta a las derivas nacionalistas/independentistas, aquellas en curso, pero también las que pudieran surgir en algunos estados miembros, por la incapacidad que ha mostrado en ocasiones para responder a diferentes desafíos económicos, lo que ha venido impulsado el auge nacionalista, tanto a escala del estado-nación, como en el marco de las denominadas naciones sin estado. En ese sentido, ha llamado la atención la escalada de acontecimientos en el caso catalán, tras la conformación in extremis del ejecutivo regional el pasado 10 de enero, así como la del mismo ejecutivo español a finales de noviembre. Habiendo sido la cuestión del hipotético referéndum de independencia en Cataluña, la línea roja más evidente para la conformación tanto del gobierno nacional, la UE, igualmente, observa (atenta pero con escepticismo) cualquier diatriba independentista en territorio europeo, por cuanto al posible “efecto réplica” que pueda tener sobre otras regiones europeas con conciencia de nación.

Igualmente y a pesar de lo avanzado de las negociaciones, quedaba por concluir (por otra parte sin éxito en 2016 y con preocupación respecto a 2017 con motivo de la imprevisibilidad del nuevo presidente electo norteamericano) el controvertido Tratado Comercial y de Inversión entre la propia Unión Europea y los Estados Unidos, con respecto al cual diferentes agentes sociales europeos han manifestado sus reticencias. Cabe reseñar la oposición que dicha firma ha venido recabando en algunas de las posiciones más a la izquierda de la actual UE. De una parte, porque por lo poco que se sabe parece que su contenido pueda dejar al proyecto europeo a merced del más exacerbado neoliberalismo norteamericano, con la subsiguiente restricción de libertades, y de otra, por el propio secretismo y la escasa participación de la ciudadanía europea en las negociaciones del mismo. Bien podrían las instituciones aportar un poco de transparencia al proceso, sobre todo ahora que la firma del mismo es mucho más incierta a finales de 2016, que a inicios del ejercicio.

Como ya se subrayaba a inicios de 2016, “el futuro europeo vendrá determinado por lo que ocurra en otras partes del mundo, y muy especialmente deberá atender a las tensiones internas o territoriales que acaecen cerca de sus fronteras, poniendo especial atención en la situación de Ucrania y sus relaciones con Rusia, así como en el desarrollo democrático de sus vecinos del Mediterráneo, o el desarrollo de la siempre conflictiva situación en Oriente Medio. Delicadas serán, como de costumbre, las relaciones con la Rusia de Putin, que muy probablemente intentará entremezclar temas como la cuestión energética, sus relaciones con Ucrania o su misma intervención en la Guerra de Siria, situación que la UE no tiene más remedio que lidiar con mano izquierda”⁶, si bien lo único que ha demostrado hasta la fecha es una alarmante inacción.

En relación con la situación en Oriente Medio, la UE debía y todavía debe tratar con fina intuición sobre dos asuntos capitales: la oleada de refugiados que siguen llegando desde Siria, de una parte; y la gestión de la respuesta común al fenómeno del terrorismo yihadista. De hecho, Europa lleva asistiendo durante los últimos dos años a un

2016: <http://agendapublica.es/europa-2016-escenarios-perspectivas-y-desafios/>

⁶ Tuñón (2016): *Europa 2016: Escenarios, Perspectivas y Desafíos*, en Agenda Pública, el 2 de marzo de 2016: <http://agendapublica.es/europa-2016-escenarios-perspectivas-y-desafios/>

importantísimo flujo migratorio, de refugiados sirios (situación en un primer momento bienvenida, pero más tarde, también motivo de desacuerdos acerca de su gestión por los estados miembros). “Ni que decir tiene, que tras aquella experiencia, la UE, a sabiendas de la imposibilidad de impedir las crisis migratorias de los refugiados, bien haría en pedir a sus dirigentes altura de miras suficiente, para ser capaz de dar una respuesta mejor argumentada, más gestionada, más solidaria y sobre todo más coordinada al fenómeno”⁷.

De igual manera, también resultaba ya un desafío evidente y permanente el de la reorganización, tanto occidental como europea, frente al fenómeno del terrorismo yihadista. Los atentados de Charlie Hebdo el 7 de enero y la ofensiva de múltiples atentados que también sacudió París el 13 de noviembre del pasado año, parecía que exigían una actuación mancomunada fruto de un análisis profundo que vaya más allá de la reducción drástica de libertades personales y de la práctica supresión del Espacio Schengen (también amenazado por la crisis de los refugiados), como *de facto*, venía aconteciendo. “Aquello que el presidente francés, Francois Hollande, asumió como una declaración de guerra por parte del Estado Islámico contra Occidente, y que elevó los niveles de seguridad y alerta en el grueso de la UE, bien debería dar lugar a un profundo análisis sobre sus orígenes, causas y consecuencias antes de recibir una respuesta orquestada y común europea más allá de las acciones unilaterales de los estados golpeados”⁸. Y tristemente los acontecimientos dieron la razón a las previsiones más agoreras. Los atentados del 22 de marzo en la capital europea han sacudido a la UE de forma sinigual, hasta el punto que los euro burócratas se han visto más que amenazados en sus poltronas de Bruselas, hecho del que solo cabe esperar un auténtico esmero en la elaboración de unas nuevas políticas que más allá de respuestas administrativas, respondan a ese necesario análisis profundo de los orígenes, causas y consecuencias, así como de las posibles respuestas de la UE, ante un fenómeno, que por mucho que nos pese, tiene alcance global, y es (por el momento) inevitable.

Las anteriores constituyen algunas de las cuestiones esenciales, que junto a otras han supuesto la actualidad noticiosa de la UE durante el ejercicio 2016, y que serán convenientemente tratadas, desgajadas y analizadas durante el curso del resto de las secciones de la presente crónica. En ese sentido, la siguiente de las secciones abordará los principales hitos de las dos presidencias rotatorias celebradas durante 2015, mientras que la tercera de las secciones centrará su atención (de manera sistemática) en las principales decisiones alcanzadas durante los Consejos Europeos celebrados durante el ejercicio objeto de análisis. Se finalizará el presente trabajo con una última sección conclusiva, que además vaticinará algunas previsiones acerca de futuro de la UE para el año 2017.

⁷ Tuñón (2016): *Europa 2016: Escenarios, Perspectivas y Desafíos*, en Agenda Pública, el 2 de marzo de 2016: <http://agendapublica.es/europa-2016-escenarios-perspectivas-y-desafios/>

⁸ Tuñón (2016): *Europa 2016: Escenarios, Perspectivas y Desafíos*, en Agenda Pública, el 2 de marzo de 2016: <http://agendapublica.es/europa-2016-escenarios-perspectivas-y-desafios/>

II. LAS PRESIDENCIAS ROTATORIAS DE LA UNIÓN EUROPEA DURANTE 2016

Tal y como se ha reflejado en crónicas previas⁹, resulta ya bien conocido que el modelo de las presidencias rotatorias del Consejo de la UE, vino a sufrir notables modificaciones con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. En ese sentido, ya se subrayó la pérdida de oportunidades de influencia, relevancia y visibilidad en el marco post-Lisboa. A pesar de ello y de la necesaria “cohabitación” con las denominadas presidencias “permanentes” que representan las designaciones del Presidente del Consejo, la Alta Representante para Asuntos de Política Exterior y de Seguridad, o la misma puesta en marcha del modelo de los *Tríos*; las presidencias rotatorias implican todavía “la posibilidad de ejercer influencia, entre otros parámetros por el establecimiento de la agenda así como por la representación exterior”¹⁰.

Si bien el nuevo modelo de presidencias rotatorias organizadas por *Tríos* de estados fue estrenado por España, Bélgica y Hungría entre enero de 2010 y junio de 2011; y continuado desde julio de ese 2011 hasta finales de diciembre de 2012 por el segundo *Trío*, compuesto por Polonia, Dinamarca y Chipre; y más tarde por el tercer *Trío* entre enero de 2013 y junio de 2014, compuesto a su vez por Irlanda, Lituania y Grecia; para engarzar con el cuarto *Trío*, aquel que acababa en diciembre de 2015 y que fue compuesto por las presidencias italiana, letona y luxemburguesa; que dio lugar al nacimiento del quinto *Trío*, el que inició en enero de 2016 con presidencia holandesa, continuó en julio con presidencia eslovaca y culminará durante el primer semestre de 2017 gracias a la presidencia de turno maltesa.

Cabe (por tanto) reseñar durante 2016 el estreno del quinto de los *Tríos*, que gozaba de la trascendencia de dar continuidad al cuarto de los *Tríos*, aquel que celebrado entre julio de 2014 y diciembre de 2015, venía a inaugurar el periodo legislativo 2014-2019, como consecuencia de las elecciones al Parlamento Europeo de mayo de 2014. Como en el caso de sus antecesores, el sistema de los *Tríos*, pretende liderar una aproximación coherente en relación a la planificación del Consejo durante un periodo de 18 meses que triplica los seis de una única presidencia. De esa manera y más allá de sus especificidades propias, las presidencias rotatorias pueden identificar y desarrollar prioridades y estrategias a largo plazo, al objeto de poder alcanzar sus objetivos¹¹.

⁹ Tuñón, J. (2012): “Crónica de la Unión Europea (Enero-Diciembre 2012)”, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*. <http://www.reei.org/lareei/>; Tuñón, J. (2013): “Crónica de la Unión Europea (Enero-Diciembre 2013)”, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*. <http://www.reei.org/lareei/>; Tuñón, J. (2014): “Crónica de la Unión Europea (Enero-Diciembre 2014)”, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*. <http://www.reei.org/lareei/>; y Tuñón, J. (2015): “Crónica de la Unión Europea (Enero-Diciembre 2015)”, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*. <http://www.reei.org/lareei/>

¹⁰ Van Hecke, S. & Bursens, P. (2011). The 2010 Belgian Presidency of the Council of the European Union: A framework for analysis. In S. Van Hecke & P. Bursens (eds), *The 2010 Belgian Presidency of the Council of the European Union*, Bruselas.

¹¹ Tal y como se especificaba en la propia web de la presidencia irlandesa que venía a bautizar el mencionado tercer *Trío*: <http://www.eu2013.ie/ireland-and-the-presidency/about-the-presidency/trioprogrammeirelandlithuaniaandgreece/>

Específicamente el programa del quinto *Trío*¹², subrayaba que en un momento en el que la economía mostraba signos de recuperación, la Unión debía centrarse en proporcionar un crecimiento económico pujante, todo ello al tiempo que se enfrentaba a desafíos sin precedentes, sobre todo para su seguridad y a causa de la migración. Por ello, dar respuesta a esos desafíos venía a exigir una reflexión esencial en varios ámbitos de actuación; a pesar de lo cual, las tres presidencias componentes del *Trío*, también contaban y cuentan con la oportunidad de elaborar nuevas políticas en ámbitos en los que la acción a escala europea bien puede aportar un valor añadido real. Es por ello que en el momento de establecer el programa de trabajo del Consejo, las tres Presidencias se guiaron en función de las prioridades de la Agenda estratégica y las Conclusiones de los anteriores Consejos Europeos, haciendo especial hincapié en el primer pilar de la Agenda estratégica, puesto que el **crecimiento integrador, inteligente y sostenible, el empleo y la competitividad** seguían siendo la mayor prioridad para los siguientes dieciocho meses; pero sin dejar de la lado los otros cuatro pilares de la estructura del programa común, a saber: el empoderamiento y la protección de la ciudadanía europea; la unión energética y la política climática orientadas al futuro; la unión de libertad, seguridad y justicia; o la UE como sólido y relevante actor a escala internacional.

En relación al primer pilar, el de la **UE del empleo, el crecimiento y la competitividad**; exponía el programa conjunto del trío que, “una vez abordadas las repercusiones inmediatas de la crisis, Europa necesita velar por que su futuro se asiente sobre una base más sólida. La Unión se ha centrado recientemente en generar crecimiento económico y crear empleos y este seguirá siendo el principal objetivo de trabajo en todos los ámbitos de actuación, hasta que empiece a notarse el efecto en la economía real y en nuestras sociedades, con una recuperación sólida y sostenible, que al mismo tiempo sea capaz de proporcionar niveles elevados de protección social, sanitaria y medioambiental. Todas las instituciones consideran que esta es su prioridad principal. Los cinco ámbitos identificados en la Agenda estratégica de junio de 2014 se reflejarán en el trabajo del Consejo durante las tres Presidencias. Estos incluyen hacer pleno uso del potencial del mercado único, incluido el medio digital; fomentar un clima favorable al emprendimiento y la creación de empleo; invertir en el futuro; reforzar el atractivo mundial de la Unión, y profundizar en la unión económica y monetaria. Las tres Presidencias también se centrarán en cuestiones medioambientales, como el desarrollo de una economía circular, a través de llamamientos para una mejor gestión de los recursos en los ámbitos de los residuos, el agua, el aire y la biodiversidad, a la vez que se crean nuevos empleos verdes y se desarrolla una economía más eficiente en el uso de los recursos y más competitiva”¹³.

Asimismo, y por lo que respecta al segundo de los pilares, el del **empoderamiento de la UE para con su ciudadanía**, se hacía hincapié en que las tres presidencias

¹²Las futuras presidencias neerlandesa, eslovaca y maltesa: 18 meses de programa del Consejo (1 de enero de 2016 - 30 de junio de 2017). Consejo de la Unión Europea. Bruselas, 11 de diciembre de 2015. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15258-2015-INIT/es/pdf>

¹³ Las futuras presidencias neerlandesa, eslovaca y maltesa: 18 meses de programa del Consejo (1 de enero de 2016 - 30 de junio de 2017). Consejo de la Unión Europea. Bruselas, 11 de diciembre de 2015. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15258-2015-INIT/es/pdf>

trabajarían “para preservar el modelo social de Europa en sus diversas expresiones, invirtiendo en capital humano a fin de preparar a nuestras sociedades para el futuro, luchando contra la pobreza y la exclusión social y protegiendo a todos los ciudadanos europeos, sin dejar de respetar plenamente las competencias nacionales y la subsidiariedad. Las tres Presidencias perseguirán la igualdad de trato, incluida la igualdad de género, y la independencia económica. Se tomarán con celeridad medidas para modernizar los sistemas educativos y favorecer la formación y el empleo para los jóvenes, así como para desarrollar la formación continua. Las Presidencias también se centrarán en el papel de la educación integradora y de alta calidad para todos, mediante la promoción de la igualdad social, la inclusión social, la ciudadanía y los valores europeos comunes. Serán prioritarios los sistemas de protección social que proporcionen niveles de protección adecuados y contribuyan al mismo tiempo de forma eficaz a la inclusión social y a la inclusión en el mercado de trabajo. Las tendencias demográficas actuales precisan una respuesta coordinada a fin de dotar a nuestros sistemas de protección social y a nuestros mercados de trabajo de mejores medios para afrontar los principales cambios sociales. La protección de la salud de los ciudadanos de la UE sigue siendo un objetivo fundamental. Las tres Presidencias impulsarán los debates sobre las formas de mejorar la situación sanitaria de la población de la UE combatiendo las enfermedades no transmisibles y de mejorar la disponibilidad y el acceso a medicamentos innovadores y asequibles para los pacientes, así como la cooperación entre los sistemas sanitarios de los Estados miembros. Se prestará la atención adecuada a la seguridad sanitaria y a la preparación de la UE en caso de amenazas sanitarias transfronterizas, así como a la resistencia a los antimicrobianos. Se hará avanzar los trabajos sobre las propuestas relacionadas con la salud y la seguridad en el trabajo y la calidad ambiental. El objetivo más amplio de garantizar la justicia social también se aplica al ámbito de la fiscalidad, en el que continuarán los trabajos. En este contexto, no se escatimarán los esfuerzos necesarios para luchar contra el fraude fiscal y la evasión y elusión fiscales, evitar la erosión de la base tributaria y el traslado de beneficios, y mejorar el intercambio de información”¹⁴.

Además, y en relación al tercero de los pilares del programa conjunto de presidencias, el que respecta a la **Unión energética y la política climáticas**, en consonancia con la Estrategia Marco para la Unión de la Energía y la Europa 2020, se ponía énfasis en la transición “hacia una economía verde, hipocarbónica y eficiente en el uso de la energía y de los recursos, a través de la creación de nuevos puestos trabajos «verdes» y de nuevos conocimientos tecnológicos a escala mundial, es fundamental para conseguir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Un mercado interior de la energía completo y que funcione plenamente sigue siendo un objetivo de gran importancia de la Unión para el próximo período. Las Presidencias impulsarán el trabajo sobre la interconexión de infraestructuras energéticas, de conformidad con los objetivos establecidos por el Consejo Europeo, en particular reforzando la cooperación regional e internacional en el ámbito de la energía. El aumento de la seguridad energética a través de la diversificación de los proveedores, las fuentes y las rutas sigue siendo un objetivo

¹⁴ Las futuras presidencias neerlandesa, eslovaca y maltesa: 18 meses de programa del Consejo (1 de enero de 2016 - 30 de junio de 2017). Consejo de la Unión Europea. Bruselas, 11 de diciembre de 2015. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15258-2015-INIT/es/pdf>

clave. Continuará el trabajo sobre el diseño del sistema de gobernanza de la Unión de la Energía. Se abordarán también los temas de la eficiencia energética, los precios de la energía y la energía renovable en tanto que cuestiones importantes en relación con la competitividad. En relación con el clima, las tres Presidencias velarán por el seguimiento apropiado de los resultados de la 21.ª Conferencia de las Partes (CP 2) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que se celebrará en París en diciembre de 2015. Se prestará la atención oportuna a la ejecución del conjunto de medidas sobre el clima y la energía para 2030, en particular la propuesta sobre el régimen de comercio de derechos de emisión (RCDE) y la propuesta prevista sobre la reducción de las emisiones en otros sectores (no incluidos en el RCDE). Las tres Presidencias se proponen realizar avances significativos en las negociaciones durante su mandato”¹⁵.

Por lo que respectaba al cuarto de los pilares del programa conjunto del quinto de los Tríos, el de la **Unión de libertad, seguridad y justicia**: “los temas de los flujos migratorios irregulares y la protección internacional siguen teniendo suma prioridad y requieren solidaridad y responsabilidad por parte de todos los Estados miembros. Las Presidencias se propondrán identificar las carencias y explorar formas nuevas de abordarlas. Se prestará especial atención al conjunto de medidas sobre «fronteras inteligentes» y a la ejecución de las acciones especificadas en la Comunicación de la Comisión acerca de una Agenda Europea de Migración, de mayo de 2015, y en las Conclusiones del Consejo Europeo de junio y octubre de 2015, en particular los trabajos sobre el desarrollo futuro del Sistema Europeo Común de Asilo, los esfuerzos en materia de reubicación y reasentamiento, retorno y readmisión, la gestión de fronteras, el incremento de la lucha contra el tráfico ilícito de personas y los avances de los trabajos sobre migración legal. Además, las tres Presidencias trabajarán para garantizar un mayor vínculo entre migración, seguridad y política exterior. Las tres Presidencias pretenden avanzar en los trabajos legislativos en curso relativos a la nueva gestión de las fronteras exteriores y al nuevo código de visados. En el ámbito de la seguridad, a raíz de la Comunicación de la Comisión sobre una Agenda Europea de Seguridad, es primordial la aplicación de la Estrategia renovada de Seguridad Interior de la UE. El objetivo de las tres Presidencias es disponer de un planteamiento global e integrador respecto a la ciberseguridad y la ciberdelincuencia, la corrupción, la delincuencia grave y organizada y la trata de seres humanos, incluso por lo que atañe a la explotación laboral. La lucha contra el terrorismo sigue ocupando un lugar prioritario en el programa del Consejo. Con respecto al ámbito de la justicia, se hará hincapié en la consolidación y la eficacia de los instrumentos existentes en la práctica. Las tres Presidencias fomentarán la mejora de la calidad de la legislación, teniendo en cuenta las necesidades de los ciudadanos, las autoridades y los profesionales de la justicia. Las tres Presidencias se centrarán en los avances en materia de derechos procesales en los procesos penales así como en la prosecución de la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión, incluidos los trabajos sobre la Fiscalía Europea. En lo que respecta a la justicia civil, el trabajo se centrará en el Derecho de familia. Las tres Presidencias potenciarán

¹⁵ Las futuras presidencias neerlandesa, eslovaca y maltesa: 18 meses de programa del Consejo (1 de enero de 2016 - 30 de junio de 2017). Consejo de la Unión Europea. Bruselas, 11 de diciembre de 2015. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15258-2015-INIT/es/pdf>

las soluciones de la justicia en red. La protección de los derechos humanos será un objetivo general y las tres Presidencias tratarán de impulsar los trabajos sobre la adhesión de la UE al Convenio Europeo de Derechos Humanos. Los avances en el conjunto de medidas sobre protección de datos constituirán una de las prioridades¹⁶”.

Para finalizar y en relación al quinto de los pilares del programa conjunto del Trío de presidencias holandesa, eslovaca y maltesa, el de **la configuración de la UE como un sólido actor a escala mundial**, se recordaba que: “el entorno estratégico de la UE ha cambiado debido a la globalización y al aumento de la inestabilidad que rodea a la UE, que supone una amenaza para la seguridad y los valores europeos. La mayor conectividad, competencia y complejidad de nuestro entorno mundial hacen que la UE afronte tanto desafíos como oportunidades. La UE tendrá que abordar esta perspectiva incierta, en la que coexisten amenazas, desafíos y oportunidades y en la que cada vez se entrecruzan más la seguridad interna y externa de la Unión. En particular, en los países vecinos de la UE, la inestabilidad inherente ha hecho aumentar el riesgo. En el Este, la violación de los principios del Derecho internacional ha socavado el orden de la seguridad europea y conducido a tensiones geopolíticas. En el Sur, los conflictos y las violaciones de los derechos humanos son características predominantes que han generado desafíos duraderos tanto humanitarios como socioeconómicos y para la seguridad. Habida cuenta de estas circunstancias de volatilidad en nuestra vecindad en sentido amplio, la credibilidad del proceso de ampliación y los avances efectuados hacia la UE de la región de los Balcanes Occidentales siguen teniendo una importancia estratégica. Un «arco de inestabilidad», que se extiende desde Europa Oriental hasta el Sahel, afecta a la propia seguridad de la UE y amenaza con minar los valores e intereses compartidos de la UE. La UE debe lidiar con amenazas incipientes, como las amenazas híbridas, los grupos terroristas que tienen ingentes recursos a su disposición, como el Estado Islámico / Daesh, y los ataques informáticos, así como con amenazas permanentes, como la proliferación, la piratería, el extremismo y el terrorismo. La mayor movilidad humana ha conducido a desafíos debidos a la migración irregular, el tráfico y la trata de seres humanos. Los derechos humanos universales y los valores democráticos están sufriendo el ataque de ideologías hostiles y de la propaganda. La migración seguirá constituyendo con toda certeza una de las principales prioridades internacionales. La aplicación de la Agenda Europea de Migración, las Conclusiones del Consejo Europeo de abril, junio y octubre de 2015, los resultados de la reunión de los jefes de Estado o de Gobierno de septiembre de 2015, y los resultados de la Cumbre de La Valeta de los días 11 y 12 de noviembre de 2015, así como la Conferencia de alto nivel sobre la ruta del Mediterráneo Oriental y de los Balcanes Occidentales del 8 de octubre de 2015, estarán en el centro del programa del Trío sobre los aspectos externos de la migración. Las medidas acordadas sobre migración tendrán que ejecutarse y evaluarse en 2016 y 2017, ya que algunas de ellas precisan un planteamiento de medio a largo plazo, en particular las que se dirigen a detener el flujo de migración irregular y a abordar las causas profundas reforzando la cooperación con los países de origen y tránsito de forma integrada. En materia de lucha contra el terrorismo será necesario

¹⁶ Las futuras presidencias neerlandesa, eslovaca y maltesa: 18 meses de programa del Consejo (1 de enero de 2016 - 30 de junio de 2017). Consejo de la Unión Europea. Bruselas, 11 de diciembre de 2015. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15258-2015-INIT/es/pdf>

seguir aplicando las ambiciosas Conclusiones del Consejo de Asuntos Exteriores de febrero de 2015, en particular con respecto a la labor externa de la UE en la lucha contra el terrorismo, incluido el refuerzo de los diálogos políticos acerca de lucha antiterrorista, los planes de acción y los proyectos de creación de capacidad con los países de Oriente Próximo y África del Norte”¹⁷.

1. La presidencia holandesa del primer semestre de 2016

Ahora ya específicamente en el marco de las prioridades concretas de la presidencia del primer semestre de 2016, es necesario subrayar que la presidencia neerlandesa vino a suceder a la luxemburguesa, en el marco de la práctica rotatoria y como punto de inflexión entre el cuarto y el quinto de los *Tríos* previamente citados, dentro de su particular Programa para la Presidencia, el cual, bajo el lema de volver a los principios y “centrarse en lo esencial”, resaltaba su apuesta por el crecimiento y el empleo a través de la innovación, así como la necesaria conexión de la UE con la sociedad civil europea¹⁸.

Migración y seguridad interior, Europa como generadora de empleo e innovación, unión monetaria robusta y futuro orientado al cambio climático y la política energética. Las anteriores fueron las prioridades declaradas en el Programa de la Presidencia holandesa de inicios del presente ejercicio¹⁹. Sin embargo, en el mismo acto de presentación de la Presidencia en la Representación de la Comisión y del Parlamento Europeos en Madrid a inicios de la misma, a estas prioridades, el embajador holandés en España, Matthijs van Bonzel sugirió una cualidad que debía definir a la presidencia holandesa. La flexibilidad para ser capaz de adaptarse a problemas reales y situaciones imprevistas y una serie de valores: Actuar como mediador honesto "la Unión Europea somos una gran familia con diferentes puntos de vista, nuestro rol será el de sentar a todos en torno a una mesa y encontrar todos los puntos en común en asuntos clave como, por ejemplo, la gestión de refugiados", así como ser "hospitalarios, eficientes e innovadores"²⁰.

Específicamente, los cuatro ejes basilares que marcaron la presidencia rotatoria de la Presidencia holandesa incidieron en:

- A) **Migración y seguridad interior:** se pretendía encontrar una solución europea decisiva y justa para el desafío de los refugiados así como la mejora en la coordinación de las políticas, la lucha contra el terrorismo, la

¹⁷ *Las futuras presidencias neerlandesa, eslovaca y maltesa: 18 meses de programa del Consejo* (1 de enero de 2016 - 30 de junio de 2017). Consejo de la Unión Europea. Bruselas, 11 de diciembre de 2015. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15258-2015-INIT/es/pdf>

¹⁸ *Programme of the Netherlands Presidency of the Council of the European Union (1 January – 30 June 2016)*. <https://english.eu2016.nl/documents>

¹⁹ *Programme of the Netherlands Presidency of the Council of the European Union (1 January – 30 June 2016)*. <https://english.eu2016.nl/documents>

²⁰ Nota de prensa de la Representación de la Comisión y del Parlamento Europeo en Madrid del 12 de enero de 2016. A través de: <http://www.europedirectbizkaia.org/wp-content/uploads/2016/01/Comisi%C3%B3n-Europea-Representaci%C3%B3n-en-Espa%C3%B1a-Cuatro-prioridades-para-la-presidencia-holandesa.pdf>

prevención de la radicalización y mayor cooperación entre los servicios de seguridad nacional de los países de la UE.

- B) **Europa como generadora de empleo e innovación:** se decidió trabajar para potenciar el mercado único, reduciendo las reglas y las cargas administrativas, al tiempo que se pretendía impulsar el mercado único digital para ofrecer más oportunidades a los empresarios y más posibilidad de elección y precios más competitivos a los consumidores. En materia de innovación se optó por una reorientación de la inversión hacia sectores que generasen un beneficio real, de ahí que se diese prioridad a las alianzas transfronterizas y competitivas.
- C) **Unión monetaria robusta para fomentar el crecimiento y la prosperidad:** se pretendió fomentar una unión monetaria robusta, además de profundizar en el Mercado de Capitales, progresar en las reformas estructurales y coordinar las políticas económicas. También se programó el inicio de las negociaciones sobre el nuevo presupuesto europeo.
- D) **Futuro orientado al clima y la energía :** igualmente estaba previsto buscar acuerdos para: un mayor desarrollo de la Unión Energética Europea, estimular los sectores innovadores que contribuyan a la economía circular, y la aplicación de los compromisos de la conferencia sobre el clima de París.

2. La Presidencia Eslovaca del segundo semestre de 2016

La Presidencia Eslovaca vino a suceder a la neerlandesa a partir del primero de julio de 2016, como continuadora al quinto *Trío* de presidencias rotatorias, al que había dado inicio la Presidencia holandesa durante el primer semestre del mismo 2016. Por motivos logísticos derivado de la fecha de redacción de la presente crónica, solo podrán aportarse objetivos e intenciones derivados tanto del Programa del *Trío*,²¹ como del propio Programa de la Presidencia Eslovaca²². Asimismo, no se podrán aportar resultados oficiales de la misma, puesto que aquellos no se publican hasta la finalización del semestre. En ese sentido y tal y como se explicitará más detenidamente en la siguiente de las secciones, tampoco podremos analizar los resultados del Consejo Europeo de diciembre de 2016, que deberá poner fin a la Presidencia eslovaca, pero que no había tenido lugar todavía a la fecha de redacción de nuestro trabajo.

Eslovaquia, que tomó el testigo holandés el pasado 1 de julio al frente del Consejo de la UE, se proponía hasta final de 2016: reforzar la economía europea, modernizar y profundizar el mercado único en terrenos como la energía y la economía digital, y avanzar en la configuración de una política de inmigración y asilo sostenibles.

²¹ *Las futuras presidencias neerlandesa, eslovaca y maltesa: 18 meses de programa del Consejo* (1 de enero de 2016 - 30 de junio de 2017). Consejo de la Unión Europea. Bruselas, 11 de diciembre de 2015. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15258-2015-INIT/es/pdf>

²² *Programme of the Slovak Presidency of the Council of the European Union (1 July – 31 Decembre 2016)*, <http://www.eu2016.sk/en/programme-and-priorities/programme-of-the-slovak-presidency>

Prioridades a las que se sumaba la de gestionar el resultado del referéndum británico. Efectivamente, no puede obviarse que la primera presidencia europea que ha tenido oportunidad de organizar Eslovaquia, se viene celebrando en el marco de la necesidad de solución de algunos desafíos sin precedentes en el marco europeo, a saber: el resultado del referéndum británico que debiera encaminar a una pacífica salida del Reino Unido de la UE; la crisis migratoria que pone sobre la mesa principios tan fundamentales como la integridad del Área Schengen; las debilidades en materia de seguridad interna reveladas por los atentados terroristas de París de noviembre de 2015 y más recientemente los de Bruselas de marzo de 2016; o las consecuencias de la crisis económica y financiera, que todavía padecen algunas de las economías de los Estados Miembros.

Es por todo lo anterior, que la presidencia eslovaca decidió marcar unas prioridades programáticas subrayadas en su Programa de la Presidencia basadas en²³:

A) **Una Unión económicamente fuerte:** La presidencia eslovaca se centrará en iniciativas que ayuden a crear un entorno favorable a la inversión y una mayor profundización en el desarrollo de la Unión: un entorno favorable a la inversión es un pre-requisito para el desarrollo económico de la UE, mientras que la implementación de proyectos de carácter europeo unificados, es pieza esencial para el desarrollo de un mercado único modernizado.

B) **Un mercado único modernizado:** El Mercado único es uno de los grandes logros de la Unión Europea. La visión de la presidencia eslovaca para el segundo semestre de 2016 es la de profundizar en la unificación a nivel europeo de proyectos, especialmente aquellos relacionados con la unión energética o el mercado único digital.

C) **Políticas sostenibles de migración y asilo:** La actual crisis de migraciones está poniendo una enorme presión en las fronteras exteriores de la Unión Europea y en los sistemas de asilo de los países de la UE. La presidencia eslovaca trató de impulsar el desarrollo de políticas más sostenibles en materia de migraciones y asilo.

D) **Una Europa comprometida a escala global:** La UE no puede comprometerse a escala global ni presentarse al mundo como un territorio sólido y seguro sin la estabilidad, la prosperidad y la democracia propias, pero también sin las de sus países vecinos. Por ese motivo, la presidencia eslovaca promovió una efectiva Política de Vecindad Europea, que respetase los tiempos de los procesos de adhesión. Además, se comprometió en el desarrollo de las relaciones con los socios estratégicos de la UE, tanto en el marco de la política comercial como en la política exterior y de seguridad.

Asimismo, dichas líneas programáticas de la Presidencia eslovaca se pretendían

²³ <http://www.eu2016.sk/en/programme-and-priorities/programme-of-the-slovak-presidency>

alcanzar mediante la aplicación de tres principios transversales y conectores de las mismas: 1) Alcanzar resultados tangibles con el ánimo de que los ciudadanos perciban que los proyectos europeos unificados tienen un impacto positivo en su calidad de vida; 2) Superar la fragmentación y conseguir resultados que ayuden a estrechar más los lazos entre los países de la UE dentro del mercado único; 3) Poner al ciudadano en el centro ofreciendo resultados específicos y superando la fragmentación como clave para acercar la UE a los ciudadanos. Todo ello con el intrínseco propósito de la presidencia eslovaca de restaurar la confianza de los ciudadanos en un proyecto europeo común.

III. LOS CONSEJOS EUROPEOS DE 2016

Como viene siendo costumbre, los Consejos Europeos de carácter ordinario, que se convocan al final de cada trimestre (dos por presidencia) y en los que se reúnen los Jefes de Estado y de Gobierno de los todavía 28 estados miembros de la UE, constituyen los foros de decisión política de la UE y articulan el proceso de toma de decisiones de la misma. Asimismo, durante 2016 se sucedió también un Consejo Europeo extraordinario (concretamente el celebrado los días 18 y 19 de febrero, dedicado a acordar un nuevo “acomodo” del Reino Unido en la UE), además de los otros cuatro Consejos Europeos: 17 y 18 de marzo; 28 y 29 de junio; 20 y 21 de octubre; y 15 y 16 de diciembre. Pasaremos por tanto a detallar las notas más relevantes de lo acaecido durante los tres primeros Consejos Europeos de 2016, en tanto en cuanto el último previsto para el 15 y 16 de diciembre no se había celebrado a la fecha de cierre de la redacción de la presente crónica. Asimismo, incluiremos también en nuestra disección, el Consejo Europeo, de carácter extraordinario que se celebró en febrero, a inicios de la Presidencia holandesa.

1. El Consejo Europeo (Extraordinario) de febrero de 2016

A mediados de febrero de 2016, concretamente los días 18 y 19, se reunieron los líderes de los estados miembros, en Consejo Europeo de carácter extraordinario, al objeto de tratar una situación de extrema gravedad política en el marco comunitario, el posible reacomodo del Reino Unido dentro del proyecto europeo, como peaje para alentar la permanencia de ese país en el UE, de cara al referéndum británico del 23 de junio de 2016. Tal y como expresaba el Presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk, “uno de los más difíciles de su mandato”, en el que a la espera de la decisión del pueblo británico (a la postre negativa), “solo podíamos acordar un nuevo régimen para el Reino Unido en la UE, y eso es lo que hemos hecho”. Es decir, “los 28 jefes de Estado o de Gobierno han acordado y aprobado por unanimidad un régimen jurídicamente vinculante e irreversible para el Reino Unido en la UE. La decisión relativa a un nuevo régimen es conforme a los Tratados y no puede ser anulada por el Tribunal de Justicia. Pero solo entrará en vigor si el pueblo británico vota a favor de la permanencia. Si vota a favor de la salida, el régimen dejará de existir.”²⁴.

²⁴ *Intervención del presidente Donald Tusk tras la reunión extraordinaria del Consejo Europeo sobre la reubicación del Reino Unido en la UE y la migración*; <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/02/24-tusk-report-european-parliament/>

Tras 48 horas de negociaciones y mucho teatro, se llegó, como no podía ser de otra manera, a un acuerdo que concedía al Reino Unido más excepciones de las que poseía, sobre todo en materia de inmigración, y que debería haber sido refrendado, para no quedar en papel mojado, en referéndum el 23 de junio por los británicos. En manos del entonces “eurófilo” Cameron, quedaba convencer a su electorado para evitar el imprevisible “*Brexit*”, y que la UE superase así una bola de partido, que finalmente fue incapaz de remontar.

De otra parte, el citado Consejo Europeo Extraordinario también tenía otro tema no menos importante que resolver: el de la crisis migratoria. Ante la misma, los dirigentes acordaron que el plan de acción conjunto con Turquía siguiese siendo prioritario, motivo por el que se acordó la organización de una reunión especial con aquel país pocas semanas después, el 7 de marzo. Específicamente se buscó consolidar un consenso para la crisis, que pudiese congeniar los puntos más acertados de las posiciones en conflicto. Por ello se apuntó, a una cohesión y un compromiso de respuesta conjunta, no solo europea, sino también coordinada con las posiciones particulares de cada uno de los estados miembros. Por ello, se hizo especial hincapié en el respeto de los principios esenciales y de las decisiones previas, lo que afectaba principalmente, tanto a las decisiones sobre reubicación, como a la necesidad de volver gradualmente a una situación en la que todos los miembros del espacio Schengen aplicasen plenamente el Código de fronteras Schengen. “Es indudable que debemos restablecer Schengen, a pesar de los costes económicos o/y políticos que ello pudiera conllevar”. Asimismo, se confirmó la necesidad de mantener la afluencia de ayuda humanitaria a Siria y a los refugiados sirios en la región, acogiendo con satisfacción la conferencia de donantes celebrada en Londres, en la que Europa ha aportado dos tercios de los compromisos de contribución. Por ello, los dirigentes acordaron proceder rápidamente al desembolso de los 3.300 millones de euros comprometidos para 2016, así como de los 3.000 millones de euros acordados para ayudar a los refugiados en Turquía²⁵.

2. El Consejo Europeo de marzo de 2016

Singularmente, el Consejo Europeo del 17 y el 18 de marzo de 2015, tuvo la característica de albergar conjuntamente un Consejo Europeo el 17 de marzo y una reunión de los líderes europeos con Turquía el 18 de marzo. Así pues, el 17 los dirigentes de la UE debatieron sobre las nuevas medidas destinadas a hacer frente a la crisis migratoria y la cooperación UE-Turquía, además de tratar sobre la situación económica, el clima o la energía. Mientras que el 18, dichos dirigentes se reunieron con su homólogo turco, el primer ministro de Turquía, Ahmet Davutoğlu, para alcanzar un acuerdo destinado a atajar la afluencia de migrantes irregulares a Europa a través de Turquía, acabar con el modelo de negocio de los traficantes y ofrecer a los migrantes una alternativa para que no deban arriesgar la vida²⁶.

²⁵ *Intervención del presidente Donald Tusk tras la reunión extraordinaria del Consejo Europeo sobre la reubicación del Reino Unido en la UE y la migración*; <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/02/24-tusk-report-european-parliament/>

²⁶ *Principales resultados del Consejo Europeo del 17 y 18 de marzo*;

En el marco de la reunión entre la UE y Turquía, ambas partes acordaron las líneas de actuación que siguen: a) devolver a Turquía, a partir del 20 de marzo de 2016, a todos los migrantes irregulares que llegasen por mar a las islas griegas desde Turquía, de modo plenamente conforme con la legislación internacional y de la UE; b) reubicar en la UE a un sirio procedente de Turquía por cada sirio devuelto a este país, basándose en los compromisos contraídos; c) que Turquía tomase todas las medidas necesarias para impedir la creación de nuevas rutas marítimas o terrestres de migración ilegal; d) que al cesar las llegadas irregulares, se activase un régimen voluntario de admisión humanitaria; e) la aceleración por parte de la UE del desembolso de los 3.000 millones de euros asignados inicialmente, junto a la movilización de otros 3.000 millones más tras la utilización de estos recursos y siempre que se hubieran cumplido los compromisos contraídos; f) que tanto la UE como Turquía se esforzasen por mejorar las condiciones humanitarias en Siria; g) la aceleración del cumplimiento de la hoja de ruta de liberalización de visados con vistas a suprimir los requisitos de visado para los ciudadanos turcos a más tardar al final de junio de 2016, si se han satisfecho todos los criterios de referencia; o h) la confirmación del compromiso de revigorización del proceso de adhesión, según se indicó en la declaración conjunta de 29 de noviembre de 2015, acordando, como paso siguiente, la apertura del capítulo 33 durante la Presidencia neerlandesa.

De otra parte y específicamente en relación al Consejo Europeo del día 17, se trató en primer lugar sobre migración; y más tarde sobre: Empleo, Crecimiento y Competitividad, Clima y Energía. Por lo que respecta a la primera cuestión y en vísperas de la reunión con Turquía, el Consejo Europeo confirmó su estrategia global para hacer frente a la crisis migratoria, haciendo un llamamiento en favor de: seguir trabajando sobre los puntos críticos; apoyar la capacidad de Grecia de devolver migrantes irregulares a Turquía; la asistencia humanitaria urgente que debe proporcionarse para ayudar a Grecia; una reubicación acelerada desde este país; una rápida adopción de la propuesta sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas; o la elaboración de la futura arquitectura de la política de migración de la UE, incluido el Reglamento de Dublín. Asimismo, los dirigentes de la UE reafirmaron su apoyo a Jordania y al Líbano, e instaron a reforzar la cooperación con los países de los Balcanes Occidentales.

En otro orden de cosas, el Consejo Europeo también examinó la situación económica. En el contexto del Semestre Europeo 2016, los dirigentes de la UE confirmaron los ámbitos de actuación prioritarios del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, a saber: el relanzamiento de la inversión; la realización de reformas estructurales para modernizar las economías; la aplicación de políticas presupuestarias responsables. Además, sectorialmente también debatieron los dirigentes europeos sobre la difícil situación del sector siderúrgico y la agricultura, en particular de los sectores lácteo y porcino, mostrando (asimismo) su satisfacción por la intención de la Comisión de publicar una comunicación relativa a un plan de acción sobre el IVA.

<http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2016/03/17-18/>

Por último, el Consejo Europeo se congratuló de la presentación por parte de la Comisión de un conjunto legislativo en materia de seguridad energética. Subrayó igualmente el compromiso de la UE de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero a nivel nacional y de aumentar el porcentaje de energías renovables y mejorar la eficiencia energética, tal como se acordó en el Consejo Europeo de octubre de 2014, apuntando que la adaptación de la legislación para poner en práctica este marco de actuación, supone un elemento prioritario²⁷.

En definitiva, el Consejo Europeo de marzo supuso el enésimo intento de la UE por hacer progresos en la gestión crisis migratoria y de refugiados que asola a Europa. Para el experto del European Policy Centre, Janis Emmanoulidis, el acuerdo de la UE con Turquía, que prevé el retorno de inmigrantes desde Grecia hacia Turquía, pero también el reasentamiento directo de sirios desde Turquía a la UE según la máxima del intercambio “uno por uno”, supone una decisión clave dentro de la siempre compleja política que trata de afrontar la problemática del control de los flujos irregulares de inmigración. Si bien el éxito de esta medida está por verificarse, supone una posibilidad para reducir el número de personas que desembarcan en las costas europeas. Sin embargo, no será capaz ni de resolver la crisis, ni supondrá una respuesta para aquellos necesitados de la protección internacional. El imperativo humanitario requiere que el acuerdo entre Turquía y la UE sea complementado con un esquema de reubicaciones directas mucho más ambicioso, así como otras medidas a largo plazo, como parte de una estrategia comprehensiva, bajo el prisma del equilibrio entre solidaridad y seguridad, y dentro del marco de un esfuerzo de superación sostenible de la crisis²⁸.

3. El Consejo Europeo de junio de 2016

El Consejo Europeo de junio de 2016 (28 y 29 de junio), compuesto por el propio Consejo del día 28 junto a la reunión separada ya a 27 miembros y sin el representante británico del día 29, estuvo marcado por el trauma del *shock* de los resultados del referéndum británico, que pocos días antes (23 de junio) y por un estrecho margen, había optado por la decisión sin precedentes de la salida del Reino Unido de la Unión Europea. De hecho, ambas reuniones de los dirigentes europeos a finales de junio y por tanto de la presidencia holandesa, reflejaron la situación de una UE a medio camino entre la frustración, la decepción, el miedo y la incerteza del proceso que entonces se abría, e incluso del propio futuro de la organización supranacional.

Por mucho que las encuestas previas al referéndum británico no diesen un resultado claro en favor de la permanencia del Reino Unido en la UE, pocos en Bruselas y en las capitales de los estados miembros, habían diseñado una opción B, en el caso de que, como sucedió finalmente, los euroescépticos partidarios del No, consiguiesen convencer con sus tesis a una mayoría del electorado británico. De ahí, que la mayor parte del

²⁷ Principales resultados del Consejo Europeo del 17 y 18 de marzo; <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2016/03/17-18/>

²⁸ Emmanoulidis, J. (2016): *Elements of a complex but still incomplete puzzle: an assessment of the EU (Turkey) summit*. Post-Summit Analysis, European Policy Centre, 21/03/2016. http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_6417_post-summit_analysis_-_21_march_2016.pdf

tiempo tanto del Consejo del 28, como de la reunión separada del 29, se dedicase a analizar, o más bien a poner sobre la mesa los límites de la negociación, acerca de las futuras relaciones entre la UE y el Reino Unido. No en vano, la UE se adentraba (tras el resultado del referéndum) en aguas tenebrosas y los líderes europeos pretendían dilucidar, cómo manejar las potenciales consecuencias negativas de la crisis derivada de la salida del Reino Unido de la UE. A pesar de todas esas incertezas, debe ser reconocido que la UE, al menos formalmente, fue capaz de convenir ciertas líneas de actuación comunes, si bien es cierto que el alcance de la crisis y de su impacto sobre la UE tendrá efectos solo a medio y a largo plazo²⁹.

Respecto a la salida del Reino Unido de la UE, el presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk en su informe al Parlamento Europeo, manifestaba “su respeto por la voluntad del pueblo británico”, motivo por el que “los dirigentes de la UE reconocieron que un proceso de salida ordenado redundaba en interés de todos, y especialmente del Reino Unido”. En el propio Consejo, el primer ministro Cameron explicó qué trasladaría a los nuevos dirigentes británicos la decisión de poner en marcha el artículo 50 del Tratado de la Unión Europea. Ante lo cual, explicaba Tusk que, “los dirigentes de la UE entienden que se necesita algún tiempo para que el panorama político se asiente en el Reino Unido. Pero también esperan que se clarifiquen cuanto antes los propósitos del Gobierno británico. También examinamos la situación económica posterior al “*Brexit*” en presencia del presidente del Banco Central Europeo, quien nos ofreció garantías acerca de la cooperación de las instituciones financieras internacionales. No obstante, también quedó claro que la salida de la UE supondrá para el Reino Unido un crecimiento notablemente inferior, con posibles efectos negativos de contagio en todo el mundo”³⁰.

Asimismo, durante la segunda jornada de la cumbre, los dirigentes se reunieron de manera informal, ya en ausencia del primer ministro británico, para abordar el futuro común. En ese sentido, como aseguró Tusk ante el Parlamento Europeo, los dirigentes de la UE se manifestaron totalmente decididos a seguir unidos y a colaborar estrechamente en una Europa a 27. Igualmente, acordaron que no habría negociaciones de ningún tipo hasta que el Reino Unido notificase formalmente su intención de abandonar la UE. Por ese motivo, urgieron al Reino Unido a dar el pistoletazo de salida al proceso y remitir dicha notificación al Consejo Europeo. En el futuro, según los dirigentes europeos, se confía que el Reino Unido pueda constituirse en un socio cercano, si bien, dejaron meridianamente claro que el acceso al mercado único supone la aceptación de cada una de las cuatro libertades, incluida la de libre circulación de personas, y que por tanto, no se venderían las libertades europeas ni habría un mercado único «a la carta»³¹.

²⁹ Emmanouilidis, J. (2016): *Europe in limbo while UK descends to chaos*. Post-Summit Commentary, European Policy Centre, 30/06/2016. http://www.epc.eu/pub_details.php?cat_id=4&pub_id=6775

³⁰ Informe del presidente Donald Tusk al Parlamento Europeo sobre el Consejo Europeo de junio y la reunión separada posterior; <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/07/06-tusk-report-european-parliament/>

³¹ Informe del presidente Donald Tusk al Parlamento Europeo sobre el Consejo Europeo de junio y la reunión separada posterior; <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/07/06-tusk-report-european-parliament/>

En definitiva y respecto a la cuestión británica, el Consejo de junio deslizó tres conclusiones básicas. En primer lugar, los líderes europeos reconocieron que necesitaban tiempo para digerir el referéndum británico y la salida del Reino Unido de la UE, para descifrar las potenciales consecuencias y disputas derivadas de la misma. Compartía igualmente opinión el entonces gobierno británico de que debe organizarse la retirada del Reino Unido de la UE de manera progresiva y ordenada, según lo dispuesto por el artículo 50 del Tratado de la UE. Sin embargo, todas las incertidumbres respecto al cómo y al cuándo de la implementación del divorcio, permanecían sobre la mesa. En segundo lugar, quedó cristalino (al menos por sus manifestaciones) que los líderes europeos no permitirían una salida del Reino Unido de la UE acompañada de un beneficio “a la carta” de algunas de las libertades y de los beneficios de la pertenencia a la UE. Por mucho que se reconociese que las negociaciones de salida debían conducir a una futura relación privilegiada entre el Reino Unido y la UE, ello no debía implicar una aceptación del futuro beneficio del Reino Unido de ciertas libertades y beneficios de la pertenencia a la UE. Concretamente los dirigentes europeos se referían al acceso “a la carta” al Mercado Único, que solo podría concederse a cambio del compromiso con las cuatro libertades básicas de la UE, incluida la libre circulación de trabajadores, probablemente la detonante del “*Brexit*”, según el entonces presidente Cameron, y como consecuencia de la posición británica en materia de inmigración. Por último, los líderes europeos convinieron la necesidad de una profunda reflexión política acerca de la UE y del futuro (sin el Reino Unido) de la misma, puesto que demasiados ciudadanos europeos no están contentos con la situación actual, ya sea a escala nacional o europea, y esperan mejores resultados³².

Al margen del tema estrella, el Consejo Europeo no se resistió a cancelar su agenda, bajo la máxima de que con o sin el Reino Unido, la UE debe seguir operando con normalidad. Es por ello que los dirigentes también abordaron, entre otras cuestiones apremiantes: hacer frente a la crisis migratoria, profundizar el mercado único para impulsar el crecimiento y el empleo y reforzar la seguridad de la UE, colaborando más estrechamente con la OTAN.

En materia de **Migración**, las deliberaciones se centraron en la ruta del Mediterráneo central, donde los flujos de migrantes, en su mayoría económicos, seguían en el mismo nivel que el año anterior. Se destacó la necesidad de establecer un marco de cooperación con cada uno de los países de origen o de tránsito, haciendo especial hincapié en: procurar resultados por cuanto se refiere a retornos rápidos y operativos de los migrantes irregulares; ejercer la influencia necesaria, mediante el empleo de todas las políticas de la UE que sean pertinentes; movilizar también los elementos que entran dentro de las competencias de los Estados miembros y buscar sinergias con estos en sus relaciones con países concretos. Los dirigentes de la UE también recordaron que las travesías desde Turquía a las islas griegas prácticamente habían cesado, si bien admitieron la importancia de seguir trabajando para continuar estabilizando la situación y garantizar una solución sostenible.

[report-european-parliament/](#)

³² Emmanoulidis, J. (2016): *Europe in limbo while UK descends to chaos*. Post-Summit Commentary, European Policy Centre, 30/06/2016. http://www.epc.eu/pub_details.php?cat_id=4&pub_id=6775

Respecto al **Mercado Único**, se manifestó que todas las estrategias e iniciativas presentadas recientemente por la Comisión debían llevarse a la práctica para 2018. Más concretamente, se pidió un «progreso rápido y decidido» en relación a: las iniciativas que tuviesen por objeto crear un mercado único digital libre y seguro; la introducción del pasaporte de servicios, que permitiese, que los empresarios de sectores esenciales puedan ofrecer más fácilmente sus servicios en otros Estados miembros; las iniciativas que impulsasen la unión del mercado de capitales; o las acciones dirigidas a legislar mejor.

Por último, y por lo que respecta las **Relaciones Exteriores**, el Consejo Europeo reiteró su disposición a apoyar al Gobierno de concertación nacional de Libia. Asimismo, se congratuló de la presentación de la estrategia global sobre política exterior y de seguridad de la UE, y también la cooperación UE-OTAN en presencia del secretario general de la OTAN. Además, el primer ministro holandés (que ostentaba la presidencia rotatoria entonces) presentó el resultado del referéndum sobre el Acuerdo de Asociación con Ucrania, y el Consejo Europeo invitó al Consejo a buscar una solución que diese respuesta a las inquietudes planteadas lo antes posible.

4. El Consejo Europeo de octubre de 2016

Si tenemos en cuenta el elevado perfil de los consejos europeos celebrados durante el ejercicio 2016, bien puede considerarse el de otoño desarrollado a mediados de octubre como una cumbre menos tensa o dramática, que alguna de las precedentes durante el mismo ejercicio. Ello no quiere decir que dejase de tener un marcado perfil noticioso debido al veto de la región belga de Valonia a la firma del Acuerdo de Libre Comercio entre la UE y Canadá, que tuvo que ser pospuesto y que finalmente podría ser firmado una semana más tarde. En definitiva, el Consejo de Europeo de octubre se dedicó esencialmente a tres cuestiones fundamentales: la migración, el comercio internacional y las relaciones con Rusia; y discurió, esta vez, en un clima de cierta normalidad y unidad.

En materia de **Migración**, tal y como subrayó el Presidente del Consejo, Donald Tusk, en su informe al Parlamento Europeo³³, por primera vez en el periodo de un año, el Consejo Europeo no fue una reunión de crisis, en tanto en cuanto se constató que los flujos a las islas griegas habían disminuido en un 98% con respecto al mismo momento del año anterior. Si bien es cierto que también se expuso que los flujos irregulares en la ruta del Mediterráneo Central, es decir, desde África hasta Italia, seguían siendo muy elevados, sin haberse producido variaciones durante los dos últimos ejercicios, motivo por el que se centró la mayor parte del debate en la cooperación con África. Fue por ello que la Alta Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad en Política Exterior y Seguridad Común, Federica Mogherini, valoró los esfuerzos realizados para controlar los flujos en el Mediterráneo Central, en asociación con países clave, con los que se habían celebrado “pactos sobre migración”: Senegal, Mali, Níger, Nigeria y

³³ Informe del presidente Donald Tusk al Parlamento Europeo sobre el Consejo Europeo de los días 20 y 21 de octubre de 2016; <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/10/26-tusk-report-european-parliament/>

Etiopía, bajo el prisma de prevenir la inmigración irregular y garantizar que los retornos de migrantes irregulares se desarrollen con eficacia. También se debatió sobre la regularización del espacio Schengen y la supresión de los controles fronterizos temporales en última instancia, lo que debería ir acompañado de un refuerzo adicional de las fronteras exteriores. Por último, también se debatió la cuestión de la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo, en concreto la forma de aplicar los principios de solidaridad y de responsabilidad en el futuro, si bien se convino retrasar a diciembre el concienzudo análisis de las propuestas concretas al respecto.

Sobre **Política Exterior**, el Consejo Europeo versó principalmente sobre Rusia, y tal y como confirmó el Presidente Tusk: “los dirigentes han puesto en común las experiencias individuales de varios países que van desde campañas de desinformación, ciberataques, interferencia en los procesos políticos de la UE y otros lugares, hasta violaciones del espacio aéreo y la instigación de conflictos entre comunidades en Ucrania, los Balcanes y otros países. (...) En general, tenemos una clara constancia de esta situación, no se trata de una ilusión. Nuestra finalidad no es aumentar las tensiones con Rusia. Nos limitamos a reaccionar ante las medidas adoptadas por Rusia, que dedica considerable energía y atención a debilitar y dividir a la UE. Nuestro objetivo a largo plazo sigue siendo encontrar un *modus vivendi*. Esto supone mantener la adhesión a nuestros valores e intereses, al tiempo que dejamos la puerta abierta al diálogo. Todos hemos estado de acuerdo en que la unidad de Europa en nuestra relación con Rusia constituye nuestra mejor baza. Y por eso nos mantendremos unidos”³⁴.

Con respecto a Rusia, y a su posición en el conflicto sirio, el Consejo Europeo condenó los ataques del régimen sirio y sus aliados, especialmente Rusia, contra la población civil de Alepo. La UE pidió que se pusiese fin a las atrocidades y se declarase de inmediato un cese de las hostilidades. De continuar dichas atrocidades, se estudiarían todas las opciones disponibles, puesto que el pueblo sirio necesita un alto el fuego inmediato y permanente y la reapertura de los pasillos de ayuda humanitaria.

En materia de **Comercio Internacional**, los dirigentes europeos abordaron el resquemor que suscita en una buena parte de la sociedad civil europea, si los acuerdos comerciales que negocia la UE redundan en su interés, o más bien todo lo contrario. Ante ello, los líderes entendieron que no podrán seguir negociando acuerdos de libre comercio sin tener muy seriamente en cuenta la protección de los consumidores, los trabajadores y las empresas europeas. Con ello, el debate giraría en torno a la fina línea que separa protección y proteccionismo, motivo por el que el Consejo se comprometió a alcanzar un acuerdo urgente sobre la modernización de todos los instrumentos de defensa comercial de la UE.

Específicamente, el veto valón (concernido por las posibles consecuencias del mismo sobre los estándares sociales, sanitarios, medioambientales, protección de datos y laborales de la región) impidió firmar el Tratado de Libre Comercio con Canadá,

³⁴ Informe del presidente Donald Tusk al Parlamento Europeo sobre el Consejo Europeo de los días 20 y 21 de octubre de 2016; <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/10/26-tusk-report-european-parliament/>

conocido como CETA, que más allá del inconveniente que supuso y que pudo ser solventado una semana más tarde, puso de manifiesto las dificultades que el proceso de toma de decisiones de la UE supone para la firma de Acuerdos Comerciales, sobre todo en vistas del mucho más controvertido y todavía no firmado Acuerdo de Inversiones y Comercio Transatlántico (TTIP). Igualmente, y en relación al Acuerdo de Asociación y la zona de libre comercio de alcance amplio y profundo con Ucrania, el primer ministro neerlandés informó al Consejo Europeo acerca de las dificultades en la ratificación del Acuerdo, prometiendo intentar encontrar una solución con el Parlamento de los Países Bajos para hacer frente a dichas dificultades.

Si bien no estuvo dentro de la Agenda, se trató del primer Consejo Europeo al que acudió la nueva Primera Ministra británica, Theresa May, quien confirmó que no más tarde de marzo de 2017 accionaría el mecanismo del artículo 50 del Tratado de la UE, para iniciar el proceso de salida del Reino Unido de la UE. Sin embargo, dicho anuncio no tuvo reacción oficial, en tanto en cuanto los líderes europeos ya habían convenido desde el Consejo Europeo anterior, no iniciar negociación alguna al respecto hasta que no exista una notificación por parte del Gobierno británico al respecto. Entre líneas, subyace la pretensión británica de acceder al Mercado Único sin asumir las cuatro libertades fundamentales de la UE, y la negativa inicial de los 27 restantes a aceptar dicha posibilidad³⁵.

5. El Consejo Europeo de diciembre de 2016

Tal y como ya se expuso en secciones anteriores de la presente crónica, los días 15 y 16 de diciembre de 2016 se celebró el último de los Consejos Europeos del ejercicio, el destinado a cerrar el año y la presidencia eslovaca, cuyas asuntos más acuciantes previstos en la agenda fueron, entre otros: migración, seguridad, economía y juventud, y relaciones exteriores. Si bien no pueden recogerse las conclusiones del citado Consejo Europeo, celebrado con posterioridad a la fecha de cierre de la presente crónica, sí que es posible ahondar en las problemáticas que fueron tratadas según las previsiones de la agenda del citado Consejo³⁶.

En materia de **Inmigración**: a) se debían evaluar los progresos realizados sobre los Marcos de Asociación en materia de migración y los resultados de los pactos suscritos con determinados países africanos; se fijarían orientaciones para los futuros trabajos y se decidiría sobre la posible ampliación del mismo enfoque a otros países; b) se debían evaluar los avances legislativos en relación con el Plan Europeo de Inversiones Exteriores y se fomentaría su rápida adopción por los legisladores; c) se analizaría la aplicación de la Declaración UE-Turquía; y d) se debatiría la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo y el modo de aplicar en el futuro los principios de responsabilidad y solidaridad. Por lo que respecta a la **Seguridad**, el Consejo Europeo tenía previsto: la aplicación de la Agenda Europea de Seguridad; y el refuerzo de la

³⁵ Emmanoulidis, J. (2016): *The bumpy road from Bratislava to Rome: the results of a (un)spectacular summit*. Post-Summit Analysis, European Policy Centre, 24/10/2016. http://www.epc.eu/pub_details.php?cat_id=5&pub_id=7075

³⁶ <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2016/12/15-16/>

cooperación de la UE en materia de seguridad exterior y defensa. En materia de **Economía, Desarrollo Social y Juventud**, los líderes europeos tenían previsto revisar los logros en los ámbitos de: inversión (Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas); estrategias para el mercado único; iniciativas relacionadas con la juventud; lucha contra el desempleo juvenil. Por último y sobre **Asuntos Exteriores**, el Consejo Europeo tenía previsto debatir acerca de Rusia y de la situación en los Países Bajos con respecto al Acuerdo de Asociación UE-Ucrania.

No cabe duda no obstante, de que por mucho que no estuviera en las agendas, la victoria del republicano populista, Donald Trump, en las elecciones celebradas el 8 de noviembre en Estados Unidos, para algunos contra pronóstico, debería poner sobre el tapete del Consejo de alguna manera las relaciones de la UE con la nueva Administración Norteamericana, más aún con la espina del TTIP todavía sin terminar de cristalizar.

IV. CONCLUSIONES, FUTURO Y PREVISIONES PARA 2017

Tal y como se sostenía, en idénticas conclusiones de la crónica de 2015 o incluso al inicio de la presente, 2016 venía a suponer una continuación de las prioridades programáticas de 2015, acentuadas por el clima de paulatina recuperación económica. Y así ha sido, las negociaciones con el Reino Unido previas al referéndum celebrado en ese país sobre su pertenencia a la UE, la lucha contra el terrorismo, o el avance en los tratados de Libre Comercio, con Canadá pero sobre todo con Estados Unidos, venían copando las líneas programáticas de la acción de la Unión, al margen de las cuestiones más concretas de funcionamiento. Sin embargo, tres acontecimientos esenciales, en cierta manera derivados o consecuencia de aquellas prioridades programáticas, han golpeado con diferente virulencia los cimientos de la Unión. Los atentados de Bruselas del 22 de marzo en el corazón de la capital europea³⁷; el resultado del referéndum en el Reino Unido, por el que el 23 de junio los ciudadanos de dicho país optaron por su abandono (sin precedentes) de la UE; y los resultados de las últimas elecciones norteamericanas del pasado 8 de noviembre que dieron la presidencia al controvertido magnate (y poco condescendiente con la Política Exterior o con la misma UE), Donald Trump, han venido a suponer un triple desafío para UE, que la misma bien debiera asumir como últimas oportunidades para actuar de palanca o catapulta que puedan hacer salir a la UE del ostracismo y del permanente declive y la amenaza de intrascendencia global, en los que se encuentra sumida desde la mitad de la primera década del presente siglo.

Entre los retos incluidos para el ejercicio 2016 en la agenda europea, se encontraba subrayado en rojo el del replanteamiento de las problemáticas derivadas de las

³⁷ Tuñón, J. (2015), *Bruselas, capital del Pánico*. Edición del periódico «*El Confidencial*» del 23 de noviembre de 2015, http://blogs.elconfidencial.com/mundo/tribuna-internacional/2015-11-23/bruselas-capital-del-panico_1104799/ Tuñón, J. (2016), *Año Nuevo ¿Vida nueva en Bruselas?* Edición del periódico «*El Confidencial*» del 3 de enero de 2016, http://blogs.elconfidencial.com/mundo/tribuna-internacional/2016-01-03/ano-nuevo-vida-nueva-en-bruselas_1130084/

crecientes presiones populistas (principalmente de la extrema derecha en Francia) o/y euroescépticas (Reino Unido o Hungría, entre otros). No en vano, a la UE no le quedó más remedio que lidiar con cintura con situaciones como la hipotética salida del Reino Unido, del proyecto europeo, el temido “*Brexit*”. Precisamente el Consejo Europeo del 18 y 19 de febrero trató específicamente la cuestión británica para buscar su mejor acomodo en la UE. A pesar del acuerdo, que otorgaba nuevas concesiones al Reino Unido, todo quedó en papel mojado, tras el referéndum celebrado el 23 de junio, que suponía el punto de no retorno y partida del Reino Unido de la UE.

En definitiva y respecto a la cuestión británica, se pueden deslizar tres conclusiones básicas. En primer lugar, será necesario tiempo para digerir el referéndum británico y la salida del Reino Unido de la UE, para descifrar las potenciales consecuencias y disputas derivadas de la misma. En segundo lugar, que la UE no tiene intención de iniciar negociaciones oficiales algunas para la salida del Reino Unido de la UE, en tanto aquel no notifique por escrito su intención de activar la cláusula del artículo 50 del Tratado, algo que la nueva Primera Ministra británica, Theresa May, anunció que sucederá, no más tarde de marzo de 2017. En tercer lugar, se mantienen todas las incertidumbres respecto al cómo y al cuándo de la implementación del divorcio, además de sobre las potenciales consecuencias negativas del mismo para ambas partes. En cuarto lugar, quedó cristalino (al menos por sus manifestaciones) que los líderes europeos no permitirían una salida del Reino Unido de la UE acompañada de un beneficio “a la carta” de algunas de las libertades y de los beneficios de la pertenencia a la UE. Por mucho que se reconociese que las negociaciones de salida debían conducir a una futura relación privilegiada entre el Reino Unido y la UE, ello no debía implicar una aceptación del futuro beneficio del Reino Unido de ciertas libertades y beneficios de la pertenencia a la UE. Concretamente los dirigentes europeos se referían al acceso “a la carta” al Mercado Único, que solo podría concederse a cambio del compromiso con las cuatro libertades básicas de la UE, incluida la libre circulación de trabajadores, probablemente la detonante del “*Brexit*”, según el entonces presidente Cameron, y como consecuencia de la posición británica en materia de inmigración. Por último, los líderes europeos convinieron la necesidad de una profunda reflexión política acerca de la UE y del futuro (sin en el Reino Unido) de la misma, puesto que demasiados ciudadanos europeos están descontentos con la situación actual, ya sea a escala nacional o europea. Evidentemente, la gestión del “*Brexit*” así como el replanteamiento de las fallas de la propia UE, debieran estar muy presentes en la agenda europea para 2017.

Si ya resultaba a inicios de 2016 un desafío evidente y permanente el de la reorganización, tanto occidental como europea frente al fenómeno del terrorismo *yihadista*, los acontecimientos dieron la razón a las previsiones más agoreras. Los atentados del 22 de marzo en la capital europea han sacudido a la UE de forma sinigual, hasta el punto que los Euro burócratas se han visto más que amenazados en sus poltronas de Bruselas, hecho del que solo cabe esperar un auténtico esmero en la elaboración de unas nuevas políticas, que más allá de respuestas administrativas, respondan a ese necesario análisis profundo de los orígenes, causas y consecuencias, así como de las posibles respuestas de la UE, ante un fenómeno, que por mucho que nos pese, tiene alcance global, y es por el momento inevitable. No cabe duda que la lucha

organizada, reflexionada y mancomunada contra el terrorismo constituirá tristemente también una de las prioridades de la UE para 2017.

Igualmente y a pesar de lo avanzado de las negociaciones, quedaba por concluir (por otra parte sin éxito en 2016 y con preocupación respecto a 2017 con motivo de la imprevisibilidad del nuevo presidente electo norteamericano) el controvertido Tratado Comercial y de Inversión entre la propia Unión Europea y los Estados Unidos, con respecto al cual diferentes agentes sociales europeos han manifestado sus reticencias. Cabe reseñar la oposición que dicha firma ha venido recabando en algunas de las posiciones más a la izquierda de la actual UE. De una parte, porque por lo poco que se sabe parece que su contenido pueda dejar al proyecto europeo a merced del más exacerbado neoliberalismo norteamericano con la subsiguiente restricción de libertades, y de otra, por el propio secretismo y la escasa participación de la ciudadanía europea en las negociaciones del mismo. Bien podrían las instituciones aportar un poco de transparencia al proceso, sobre todo ahora que la firma del mismo es mucho más incierta a finales de 2016, que a inicios del ejercicio. Un tema pendiente, sin duda para 2017, que engarza con la necesidad europea de replantearse sus relaciones con una no solo nueva, sino que inesperada Administración Norteamericana. No debe la UE obviar, que la Administración Trump parece que será bastante menos pro-europeísta que la Administración Obama, motivo tanto de preocupación como de reflexión para las autoridades europeas durante el ejercicio 2017.

Al margen de las tres cuestiones estrella que la UE bien haría en subrayar en su agenda para 2017, no pueden obviarse toda otra serie de asuntos, también muy relevantes para el futuro de la UE. Así pues, el populismo, el desempleo y la injusticia social están entre los grandes retos de la UE, afirmó el presidente de la Comisión, Jean-Claude Juncker, en su discurso anual sobre el estado de la Unión ante el Parlamento Europeo a mitad de septiembre³⁸. Igualmente mencionó, la crisis de los refugiados, la salida del Reino Unido de la UE y la lucha contra el terrorismo.

De hecho, como ya se subrayaba a inicios de 2016, “el futuro europeo vendrá determinado por lo que ocurra en otras partes del mundo, y muy especialmente deberá atender a las tensiones internas o territoriales que acaecen cerca de sus fronteras, poniendo especial atención en la situación de Ucrania y sus relaciones con Rusia, así como la evolución democrática de sus vecinos del Mediterráneo, o el desarrollo de la siempre conflictiva situación en Oriente Medio. Delicadas serán, como de costumbre, las relaciones con la Rusia de Putin, que muy probablemente intentará entremezclar temas como la cuestión energética, sus relaciones con Ucrania o su misma intervención en la Guerra de Siria, situación que la UE no tiene más remedio que lidiar con mano izquierda”, si bien lo único que ha demostrado hasta la fecha es una alarmante inacción.

Todo ello tendrá una influencia y una relación sintomática respecto a la crisis de los refugiados, y la gestión de la misma, siendo fundamental, entre otros, el desarrollo de

³⁸ Discurso sobre el Estado de la Unión Europea, pronunciado por el Presidente de la Comisión Europea, Jean Claude Juncker, el 14 de septiembre de 2016. <http://www.europarl.europa.eu/news/es/news-room/20160909IPR41712/debate-sobre-el-estado-de-la-uni%C3%B3n-2016>

acuerdos al respecto, como el certificado en 2016 con Turquía, o revisión de la validez y eficacia del mismo, durante 2017. Precisamente, la UE, a sabiendas de la imposibilidad de impedir las crisis migratorias de los refugiados, bien haría en pedir a sus dirigentes altura de miras suficiente, para ser capaz de dar una respuesta mejor argumentada, más gestionada, más solidaria y sobre todo más coordinada al fenómeno.

Todas las anteriores serán tareas pendientes para la UE en 2017, y será precisamente en el marco de la Solemne declaración de Roma, para conmemorar el 60 aniversario de los Tratados fundacionales de la UE, prevista para marzo de 2017, cuando los líderes europeos deban iniciar a rendir cuentas al respecto. No se trata de una cuestión baladí, puesto que más allá de una encrucijada económica, ahora la UE se encuentra ante una diatriba política. De la gestión de todas aquellas líneas de fractura, que suponen serias amenazas para la UE, depende su refundación o relanzamiento, o por el contrario su declive, condena al ostracismo y práctica irrelevancia geopolítica a escala mundial.