

CRÓNICA DE LA UNIÓN EUROPEA 2014 (ENERO – DICIEMBRE 2014)

Jorge Tuñón*

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. LAS PRESIDENCIAS ROTATORIAS DE LA UNIÓN EUROPEA EN 2014. III. LOS CONSEJOS EUROPEOS DE 2014. IV. CONCLUSIONES, FUTURO Y PREVISIONES PARA 2015.

I. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea (UE) ha vivido un año de inflexión durante 2014. Podría bautizarse como de “calma tensa”, como una ajetreada transición entre la situación tenebrosa que amenazaba con la caída del Euro hace dos veranos (tal y cómo exponíamos en las conclusiones de nuestra crónica de 2012, o nos hacíamos eco también en la de 2013)¹, y la suave, lenta y para algunos interminable recuperación económica en la que la organización supranacional parece embarcarse, paulatinamente desde entonces. Tal vez, con la debida distancia además del paso del tiempo, pueda comprenderse 2014 como el año de la inflexión de los ciclos que han venido asolando a la UE, si bien actualmente, es pronto para asegurarlo.

Como ya sucedía durante el ejercicio 2013, la situación general de la UE viene mejorando muy lenta, pero progresivamente, respecto a los ejercicios anteriores. El marco general parece más halagüeño que el que se pronosticaba durante ejercicios anteriores, en una tendencia que se puede apreciar desde 2013, y que durante 2014 ha venido refrendada por algunos indicadores relevantes (acerca de los cuales entraremos en detalle a lo largo de la presente crónica), como: el inicio de la implementación del actual Marco Financiero Plurianual 2014-2020; la celebración de unas nuevas elecciones al Parlamento Europeo, que por primera vez desde hace tiempo vivieron la inversión de la tendencia del descenso de participación en las mismas; el estreno de la nueva “Comisión Juncker” (más allá de las dificultades de su constitución) tras diez años de “Comisión Barroso”; la renovación de los cargos del Presidente del Consejo y de la Alta Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad; la celebración de sendas presidencias rotatorias de la UE por parte de dos países del sur de Europa como Grecia e Italia con aparente éxito y normalidad; o el desenlace, al menos

* Doctor Europeo en Relaciones Internacionales y Comunicación. Profesor de la Universidad Carlos III de Madrid (jtunon@hum.uc3m.es), © Jorge Tuñón. Todos los derechos reservados.

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

momentáneo, de las dos situaciones de hipotética secesión dentro de estados de la propia UE, que tenían previstos durante 2014 hitos históricos, derivados de la celebración del referéndum escocés y de la diluida “consulta” catalana.

En definitiva, y como ya apuntábamos hace un año, 2014 ha aparecido, “con la presidencia griega del primer semestre y la celebración de elecciones al Parlamento Europeo al final de la misma, como un ejercicio capital para: de una parte consolidar los avances de 2013 en la dirección de la salida de la crisis financiera y económica; y de otra profundizar en la refundación y reformulación europeas”². Cabe reseñar en ese sentido durante 2014:

- 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”.
- Las elecciones europeas celebradas entre el 22 y el 25 de mayo de 2014 brindaron a los votantes europeos, la oportunidad de influir en el curso político futuro de la UE al elegir a los 751 diputados al Parlamento Europeo que representarán los intereses de la ciudadanía europea hasta 2019. Resulta reseñable la iniciativa del propio Parlamento Europeo al objeto de superar los elevados índices de abstención registrados habitualmente en las elecciones europeas (que efectivamente terminó por revertir la tendencia descendente con un primer ascenso, si bien la cifra solo llegó a un modesto 43,09%) a partir de la campaña de información “Acción. Reacción. Decisión” lanzada en septiembre de 2013 para fomentar el conocimiento de la ciudadanía europea sobre el propio Parlamento y la UE, con la intención de incentivar la participación en las elecciones. Las elecciones europeas de mayo de 2014 vivieron la reedición de la victoria del Partido Socialista Europeo que alcanzó 221 eurodiputados y el 29,43% de los sufragios, imponiéndose (esta vez también) a la segunda fuerza política del Parlamento Europeo, el Partido Popular Europeo que obtuvo 191 escaños (25,43% de los votos). Muy reseñables, sin embargo, fueron los resultados obtenidos por los euro-escépticos del Grupo de Conservadores y Reformistas Europeos, que con 9,32% de los sufragios obtuvieron setenta eurodiputados para convertirse en la tercera fuerza en sus primeras elecciones europeas. Por detrás de ellos se situaron los Liberales (67 eurodiputados y 8,92%

² Tuñón, J. (2013): “Crónica de la Unión Europea (Enero-Diciembre 2013)”, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*. <http://www.reei.org/lareei/>

de los votos); la Izquierda Unitaria (comunistas) (52 eurodiputados y el 6,92% de los sufragios); los Verdes (50 eurodiputados y 6,66% de los votos); o los también euroescépticos de la “Europa de la Libertad y de la Democracia Directa (48 escaños y el 6,39% de los sufragios). Además, el 6,92% restante de los votos, correspondió a los 52 diputados europeos no inscritos que no pertenecen a ninguno de los grupos políticos europeos mayoritarios³.

- El estreno de una nueva Comisión Europea liderada por el demócrata cristiano luxemburgués Jean-Claude Juncker, tras las dos legislaturas de la antigua “Comisión Barroso”. No en vano, las últimas elecciones al Parlamento Europeo supusieron una novedad exponencial. Por primera vez y como consecuencia de las novedades introducidas por el Tratado de Lisboa de 2009, cuando los estados miembros de la UE tuvieron que nombrar durante el último otoño al sucesor de José Manuel Durão Barroso al frente de la Comisión Europea, por primera vez se encontraron conminados a tener en cuenta los resultados de las elecciones europeas. Consecuencia de lo anterior y en paralelo a la citada campaña institucional, los partidos políticos europeos pudieron hacer por primera vez campaña paneuropea con sus respectivos candidatos a presidir la Comisión Europea, en tanto en cuanto el candidato a Presidente de la Comisión, debería pertenecer al partido que más votos obtuviese en el Parlamento Europeo. Por ello, cinco de los trece partidos políticos europeos nombraron a un candidato a la presidencia de la Comisión antes de la celebración de los comicios europeos, a saber: el Partido Popular Europeo presentó a Jean-Claude Juncker, ex primer ministro de Luxemburgo y antiguo presidente del Eurogrupo; el candidato del Partido Socialista Europeo fue el entonces presidente de la Eurocámara, el alemán Martin Schulz; los Liberales y Demócratas optaron por el antiguo primer ministro belga y líder del grupo de los liberales en el Parlamento Europeo, Guy Verhofstadt; los Verdes al duo compuesto por los eurodiputados José Bové (francés) y Ska Keller (alemana); mientras que la Izquierda Europea apostó por Alexis Tsipras, líder del partido griego SYRIZA. Finalmente y tras arduas negociaciones durante el otoño de 2014, que hubieron de superar no solo las reticencias británicas, sino también las húngaras, y tal y como sugería el Tratado de Lisboa, fue proclamado presidente de la Comisión Europea el candidato del grupo más votado en las elecciones de mayo, el designado por el Partido Popular Europeo, el luxemburgués Jean-Claude Juncker⁴.
- La celebración de sendas presidencias rotatorias de la UE por parte de dos países del sur de Europa como Grecia e Italia con aparente éxito y normalidad y a pesar

³ Información extraída de la página web del Parlamento Europeo dispuesta al efecto, consultada el primero de diciembre de 2014: <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/es/election-results-2014.html>

⁴ Acerca de los entresijos estratégico políticos de la elección como presidente de la Comisión Europea de Jean-Claude Juncker, bien puede consultarse: Molina, I. y Viilup, E. (2014) La elección de Juncker, entre la historia y la histeria, publicado el 23 de julio en eldiario.es, que puede consultarse en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rie/elcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/molina-viilup-eleccion-de-juncker-entre-la-historia-y-la-histeria#.VHxZOMInf4w

de que las severas consecuencias de la crisis financiera y económica, que llevó en su momento al rescate griego todavía “marcan a fuego” la realidad socioeconómica de la denominada Europa mediterránea⁵. Cabe resaltar, como será explicitado en la sección correspondiente a las presidencias rotatorias de la presente crónica de investigación, que la presidencia griega del primer semestre de 2014 venía a concluir el *Trío* de Presidencias iniciado durante 2013 por la irlandesa y la lituana; mientras que la italiana del segundo semestre de 2014 suponía el “pistoletazo de salida” del cuarto de los *Tríos* de presidencias desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009, que tendrán la oportunidad de cerrar durante 2015 Letonia y Luxemburgo, por el orden mencionados.

- El desenlace (al menos momentáneo) de las dos situaciones de hipotética secesión dentro de estados de la propia UE, que tenían previstos durante 2014 hitos históricos, derivados de la celebración del *referéndum* escocés el 18 de septiembre y de la diluida “consulta” catalana del 9 de noviembre. Por mucho que por motivos organizativos sean tratadas conjuntamente, ambas situaciones guardan manifiestas diferencias. De una parte, el *referéndum* escocés que fue consensuado entre el gobierno de Edimburgo y el de Londres tenía efectos vinculantes, con lo que podía haber supuesto la secesión de Escocia del Reino Unido, situación de evidentes consecuencias para la propia UE, que debía haber dirimido la hipotética situación y posible admisión en su seno de un territorio desgajado de uno de los países miembros. Finalmente, no hubo lugar a la citada hipótesis ya que los propios escoceses rechazaron su posible independencia por un margen de once puntos (55% contrario frente al 44% en favor de la independencia). Por el contrario, la “descafeinada” consulta catalana que no fue el resultado de un acuerdo entre el gobierno regional y el de Madrid y que fue recurrida por el propio Tribunal Constitucional español, finalmente se celebró bajo la fórmula de un simbólico sucedáneo alternativo en el que más de las cuatro quintas partes de los votantes se mostraban favorables a la secesión catalana respecto a España. No cabe duda de que las derivas nacionalistas europeas no pueden darse por finiquitadas tras los eventos de 2014 y que la propia UE deberá mostrarse muy atenta a las mismas, por cuanto no cabe duda de que la propia incapacidad demostrada tanto por la UE como por sus estados miembros, al responder a diferentes desafíos económicos, viene impulsando el auge nacionalista, tanto a escala del estado-nación, como en el marco de las denominadas naciones sin estado, tal y como se ha refrendado durante 2014.

Las anteriores constituyen algunas de las cuestiones esenciales, que junto a otras han supuesto la actualidad noticiosa de la UE durante el ejercicio 2014, 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 2014, mientras que la tercera de las secciones centrará su atención (de manera sistemática) en las

⁵ Se recomienda en este sentido atender a las reflexiones que vierte Luis Moreno en sus dos últimos ensayos: *La Europa Asocial* (2012, Península); y *La Europa sin Estados* (2014, Catarata).

principales decisiones alcanzadas durante los Consejos Europeos celebrados en 2014. Se concluirá el presente trabajo con una última sección conclusiva, que además vaticinará algunas previsiones acerca de futuro de la UE para el año 2015.

II. LAS PRESIDENCIAS ROTATORIAS DE LA UNIÓN EUROPEA DURANTE 2014

Es por todos 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, se ha subrayado 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”⁶.

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* que, iniciado en 2013 por Irlanda y Lituania, ha concluido al finalizar el primer semestre de 2014 con la presidencia griega; para engarzar con el cuarto *Trío*, aquel en vigor, que inauguró la presidencia italiana durante el segundo semestre de 2014 y que deberán concluir Letonia y Luxemburgo durante el ejercicio 2015.

Cabe, por tanto, reseñar durante el ejercicio 2014 una transición entre el tercero y el cuarto de los *Tríos*, que además de las connotaciones que pudieran haber tenido las transiciones anteriores, tiene la trascendencia de venir a culminar el anterior periodo legislativo e inaugurar también el de 2014-2019, como consecuencia de las elecciones al Parlamento Europeo de mayo de 2014, apenas un mes antes de la finalización de la presidencia griega. 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 objetivos⁷.

⁶ 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.

⁷ Tal y como se especificaba en la propia web de la presidencia irlandesa que venía a bautizar el mencionado tercer *Trío*, consultada el 10 de noviembre de 2013: <http://www.eu2013.ie/ireland-and-the-presidency/about-the-presidency/trioprogrammeirelandlithuaniaandgreece/>

Como ya se explicaba en la edición de 2013 de la presente crónica, “específicamente, el programa del tercer *Trío*⁸ apostaba especialmente por el estímulo del crecimiento, la creación de empleo así como el desarrollo de la competitividad europea. Para ello, el documento de bautismo del mismo, como áreas de singular y estratégica importancia incidía sobre: el fortalecimiento de la Unión Económica Monetaria por medio de la implementación de mecanismos de gobernanza económica; el trabajo en aras de asegurar la estabilidad financiera de la UE, haciendo especial mención en la Unión Bancaria; la conclusión de las negociaciones y la puesta en marcha del marco presupuestario de la UE para el periodo 2014-2020, conocido como Marco Financiero Plurianual “Horizonte 2020”; la implementación de las obligaciones derivadas del Pacto sobre Crecimiento y Empleo; la mejora de la competitividad de la industria de la UE enfocada a la competitividad de las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES); el desarrollo del Mercado Único Digital y de la nueva Agenda Digital; el avance en la Agenda Comercial de la UE con la promoción de un comercio libre, justo y abierto, especialmente entre la Unión Europea y los Estados Unidos; la ampliación de la propia UE según los compromisos y las etapas estipuladas; la ayuda al perfeccionamiento del Mercado Único; la preservación del papel de la UE como líder mundial en el terreno de la Cooperación al Desarrollo y los Asuntos Humanitarios; o el mismo desarrollo durante 2013 del Año de la Ciudadanía Europea”⁹.

Por su parte, el programa del cuarto *Trío*¹⁰, incide en cuanto a sus principales líneas programáticas en: la creación de empleo y la lucha contra la pobreza y la exclusión, insistiendo en la movilidad, el diálogo social, la creación de empleo de calidad, la reforma estructural de los mercados laborales y la inversión en capital humano vía la educación y la formación profesional; la protección social; la estabilidad financiera de la zona del euro y la continuación del saneamiento presupuestario, con el fin de crear un entorno macroeconómico sano, reforzando la Unión Económica Monetaria e insistiendo en el acuerdo sobre la Unión Bancaria dentro del marco de la realización del Mercado Único; la Estrategia Europa 2020, que tiene por objeto desarrollar una economía inteligente, sostenible e integradora; la mejora de la competitividad europea, para lo que resulta de vital importancia la realización de la Agenda Digital; la investigación y la innovación como resortes estratégicos para el crecimiento económico, la competitividad y el empleo; la reducción de las cargas innecesarias para las empresas es un aspecto importante de la mejora de la competitividad; la conformación de una política energética eficiente es de la máxima importancia para la economía, la competitividad, la política climática y las relaciones exteriores, motivo por el que el Consejo pretende continuar trabajando sobre el marco político para el clima y la energía en el período de 2020 a 2030 destinado a un mayor crecimiento integrando los objetivos de

⁸ *Las futuras presidencias irlandesa, lituana y griega: 18 meses de programa del Consejo* (1 de enero de 2013 - 30 de junio de 2014). Consejo de la Unión Europea. Bruselas, 7 de diciembre de 2012. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/12/st17/st17426.es12.pdf>

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

¹⁰ *Las futuras presidencias italiana, letona y luxemburguesa: 18 meses de programa del Consejo* (1 de julio de 2014 - 31 de diciembre de 2015). Consejo de la Unión Europea. Bruselas, 16 de junio de 2014. <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ES&f=ST%2010948%202014%20INIT>

sostenibilidad medioambiental en el ciclo general de gobernanza económica de la UE; la inversión en una infraestructura de transportes moderna; así como la implementación del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia; los programas de desarrollo; o las políticas en materia de Ampliación, Vecindad y Relaciones Exteriores.

1. La presidencia griega del primer semestre de 2014

Ahora ya específicamente en el marco de las prioridades concretas de la presidencia del primer semestre de 2014, es necesario subrayar que Grecia, dentro de su particular Programa para la Presidencia, resaltaba como desafíos fundamentales los de: el crecimiento, el empleo y la cohesión; la Unión Económica y Monetaria; la migración, las fronteras y la movilidad; además de la política marítima¹¹. Unas prioridades que, como resaltaba en la ceremonia de inauguración de la presidencia, el entonces Presidente del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy, coincidían plenamente con las de la UE: "Las prioridades que han establecido ustedes para su Presidencia ilustran bien nuestros objetivos comunes, aquello que más preocupa a los ciudadanos: el empleo, el crecimiento económico; unos bancos fuertes en la zona del euro y la seguridad de nuestras fronteras comunes"¹².

Por cuanto respecta, en primer lugar, al eje del crecimiento, el empleo y la cohesión; la presidencia griega apuntaba que aún habiendo señales positivas de recuperación económica en toda la UE, en una serie de estados miembros las tasas de desempleo seguían siendo demasiado altas, motivo por el que se tenía la intención de acelerar la aprobación de medidas para combatir los elevados niveles de desempleo y seguir aplicando el Pacto por el Crecimiento y el Empleo, lo que suponía avanzar con los expedientes en ámbitos como el mayor refuerzo del Mercado Único, con un énfasis particular en el mercado único digital, la energía, la investigación, la innovación, la inversión en crecimiento y el comercio exterior, sin olvidar un especial interés por la mejora del crédito a las PYMES. Para todo ello, se apuntaba la relevancia del Consejo Europeo de primavera para analizar y revisar la aplicación de las iniciativas en la materia dentro del marco de la Estrategia Europa 2020.

En relación al segundo de los ejes programáticos de la presidencia griega, la profundización en la Unión Económica y Monetaria, y con la vista puesta en la salvaguardia de la estabilidad de la moneda común, la prioridad fundamental en este ámbito consistió en avanzar hacia la anhelada creación de la Unión Bancaria. Aun así, la Presidencia Griega también previó como ámbito prioritario el de la profundización en la dimensión social de la Unión Económica y Monetaria. Asimismo, la presidencia se ocupó de: la aplicación efectiva de los mecanismos de gobernanza económica, entre ellos el buen funcionamiento del ejercicio 2014 del Semestre europeo; los expedientes sobre fiscalización, en particular los relativos a la evasión fiscal y el fraude fiscal; o

11 Programme of the Greek Presidency of the Council of the European Union (1 January – 30 June 2014). <http://gr2014.eu/sites/default/files/PROGRAMME%28EN%2928012014.pdf>

¹² Intervention by Herman Van Rompuy President of the European Council at the official opening ceremony of the Greek EU Presidency (Atenas, 8 de enero de 2014, EUCO 5/14 ; PRESSE 5 ; PR PCE 4) http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/140310.pdf

dentro de la reforma de la supervisión del sector financiero, el acuerdo sobre el marco actualizado para la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

Sobre el tercero de los ejes de la presidencia griega, el de la migración, las fronteras y la movilidad, se optó por una política global de gestión de la migración, poniendo especial énfasis en las medidas destinadas: a hacer frente a la inmigración ilegal (centrándose en la readmisión y el retorno, la lucha contra el tráfico de seres humanos y la construcción de capacidades institucionales para la gestión de las fronteras, en cooperación con terceros países de origen y tránsito de los flujos migratorios); a la seguridad y la libertad de circulación dentro de la UE; o a la mejora de la migración legal y de la integración.

Además, por último y en relación a al cuarto de los ejes, la Presidencia griega apostó por “redefinir la política marítima de la UE en todos sus aspectos, de modo que abarque una amplia serie de cuestiones como, entre otros, el medio ambiente, el turismo, la seguridad, el comercio exterior y la migración”¹³.

Atendiendo a los resultados oficiales de la presidencia helena del Consejo de la UE desglosados en su Informe de Resultados¹⁴, durante el primer semestre de 2014, la presidencia griega lideró a la UE para obtener un futuro mejor, buscando convertir a la propia UE en un actor político de peso en el marco geopolítico global, que en base a las lecciones del pasado, pudiera afrontar los desafíos y oportunidades tanto internos como en el marco de las relaciones exteriores. Con la intención de obtener resultados tangibles y reales, se volcó en favor de los ciudadanos europeos en situación más desfavorable. Para ello, durante la misma se concluyeron 71 leyes además de 15 actos legislativos, incluso con el *hándicap* el receso del Parlamento Europeo por las elecciones de mayo.

2. La presidencia italiana del segundo semestre de 2014

La presidencia italiana vino a suceder a la griega a partir del primero de julio de 2014, como transición entre el tercer y el cuarto *Trío* de presidencias rotatorias, que deberá culminar con la letona y la luxemburguesa durante 2015. 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*¹⁵ como del propio Programa de la Presidencia Italiana¹⁶. 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

¹³ *Presidencia griega del Consejo de la UE: objetivos y prioridades*, en

<http://www.consilium.europa.eu/homepage/showfocus?focusName=greek-presidency-of-the-council-of-the-eu-aims-and-priorities&lang=es>

¹⁴ *Results of the Hellenic Presidency of the Council of the European Union (January-June 2014)* http://www.gr2014.eu/sites/default/files/1Results%20of%20the%20Hellenic%20Presidency_30%207%202014_EN.pdf

¹⁵ *Las futuras presidencias italiana, letona y luxemburguesa: 18 meses de programa del Consejo* (1 de julio de 2014 - 31 de diciembre de 2015). Consejo de la Unión Europea. Bruselas, 16 de junio de 2014. <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ES&f=ST%2010948%202014%20INIT>

¹⁶ *Programma della Presidenza Italiana del Consiglio dell'Unione Europea (1 Luglio - 31 Dicembre 2014)*, http://italia2014.eu/media/1350/programma_ita_def.pdf

tal y como se explicitará más detenidamente en la siguiente de las secciones, tampoco podremos analizar los resultados del Consejo Europeo de diciembre de 2013, que deberá poner fin a la presidencia italiana pero que no se había celebrado a la fecha de redacción de nuestro trabajo.

Tal y como rezaba en el Programa y las Prioridades de la Presidencia Italiana, el país transalpino apostaba por el triple eje de: el crecimiento económico y el trabajo; la realización de una Europa más cercana a sus ciudadanos por medio de un Espacio de Democracia, Derechos y Libertades; o la modificación del papel de Europa en el mundo, cambiando la marcha de su política exterior¹⁷.

En relación al primer eje prioritario del crecimiento y el empleo, la Presidencia Italiana apostó por impulsar la innovación y las reformas estructurales en los países de la UE, fomentando un “renacimiento industrial”, que permitiese luchar contra el desempleo y potenciar la competitividad, para lo que se debería poner un especial énfasis en las pequeñas empresas y en la política energética y climática de cara a 2030. Asimismo, la Presidencia transalpina también ha venido trabajando para profundizar la Unión Económica y Monetaria y subsanar las graves diferencias sociales presentes en las sociedades europeas, por medio de la financiación de inversiones claves en materia de protección ambiental, las infraestructuras y los servicios digitales. Además, se ha puesto especial atención al desarrollo sostenible, también a través de la creación de sinergias positivas como las derivadas de la Exposición Universal de Milán a celebrarse durante 2015¹⁸.

Por lo que respecta al segundo de los grandes ejes transversales de la Presidencia Italiana de 2014, el de la realización de una Europa más cercana a sus ciudadanos por medio de un Espacio de Democracia, Derechos y Libertades; se incidió en la eliminación de burocracia y la promoción de la transparencia, la rendición de cuentas y la digitalización, con el propósito de garantizar una cooperación eficaz entre las instituciones de la UE. De esta manera, desde la Presidencia se ha venido pretendiendo que la UE tenga una participación más activa en los ámbitos donde puede aportar un valor añadido, como la protección de los derechos fundamentales y la política de inmigración y asilo; si bien se puntualiza que todo ello deberá hacerse sin menoscabo del principio de subsidiariedad, por el cual las decisiones deben tomarse con la mayor proximidad posible a los ciudadanos en tanto en cuanto las mismas puedan ser más eficaces a nivel nacional, regional o local.

Por último y en relación al tercer eje programático de la presidencia, el de la presencia de Europa en el marco geopolítico internacional, y bajo la percepción de que, en materia de relaciones exteriores, la UE necesitaba un planteamiento más amplio para afrontar los retos regionales y globales, el principal foco de actuación se situó en las regiones limítrofes con la UE y, particularmente, en el Mediterráneo. Es por ello que la

¹⁷ *Il Programma del Semestre italiano di Presidenza del Consiglio UE*, en <http://italia2014.eu/it/la-presidenza-e-lue/programma-e-priorità/il-programma-del-semester-italiano-di-presidenza-del-consiglio-ue/>

¹⁸ *Italia asume la Presidencia de la UE*, en http://ec.europa.eu/news/eu_explained/140704_es.htm

Presidencia consideró fundamentales, tanto el proceso de transición en el norte de África (Primaveras Árabes) como el proceso de paz en Oriente Próximo, además de poner un especial énfasis acerca de los nuevos acuerdos de asociación con Georgia, Moldavia y Ucrania, sin desatender las negociaciones con los países de los Balcanes Occidentales o dar un nuevo impulso a las relaciones y las negociaciones con Turquía. No quiso olvidarse la Presidencia transalpina de los aspectos comerciales, apostándose por los socios estratégicos, por lo general asiáticos, si bien también fue intención de la Presidencia impulsar nuevos avances en las negociaciones sobre la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión con los Estados Unidos¹⁹.

III. LOS CONSEJOS EUROPEOS DE 2014

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 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 2014 se sucedieron dos Consejos Europeos extraordinarios (el primero en julio para afrontar el siguiente ciclo institucional tras la celebración en mayo de las elecciones europeas además de para tratar en materia de relaciones exteriores los acontecimientos violentos en Ucrania y en Gaza; mientras que el segundo se celebró a final de agosto y sirvió para nombrar al polaco Donald Tusk como Presidente del Consejo Europeo en sustitución de Herman Van Rompuy, así como a la italiana Federica Mogherini como Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores y de Seguridad en sustitución de Catherine Ashton, además de apremiar a la elección de un presidente de la Comisión y de un nuevo colegio de comisarios, al margen de tratar también algunos temas candentes en materia de relaciones exteriores), además de los otros cuatro Consejos Europeos: 20 y 21 de marzo; 26 y 27 de junio; 23 y 24 de octubre; y 18 y 19 de diciembre. Pasaremos por tanto a detallar las notas más relevantes de lo acaecido durante los tres primeros Consejos Europeos de 2014, en tanto en cuanto el último previsto para el 19 y 20 de diciembre no se había celebrado a la fecha de cierre de la redacción de la presente crónica. Asimismo, incluiremos también en nuestra disección, los Consejo Europeos, de carácter extraordinario que se celebraron en julio y agosto, al inicio del segundo semestre del año (bajo presidencia italiana) y después de las elecciones europeas.

1. El Consejo Europeo de marzo de 2014

Tal y como se escribió días después del Consejo Europeo del 20 y el 21 de marzo de 2014, podría entrar en los anales de la historia, tras aquellos de menor trascendencia desde finales de 2012 y durante 2013 principalmente dedicados al enfriamiento de la crisis del Euro y de un manifiestamente bajo perfil, como aquel que supuso un punto de

¹⁹ Italia asume la Presidencia de la UE, en http://ec.europa.eu/news/eu_explained/140704_es.htm

inflexión por cuanto fue mayormente dedicado a las relaciones con Rusia en particular y al papel que debe jugar la propia UE en calidad de actor político global²⁰.

De hecho, sucesos como los acaecidos en Ucrania coparon la mayor parte de los debates del Consejo, e indujeron a los principales líderes europeos a acercarse a los mismos de una manera bastante matizada y equilibrada, con la intención de garantizar el freno a la escalada del conflicto, la disuasión y la cooperación; todo ello combinando el apoyo político y económico a Ucrania, con una presión incremental pero limitada en relación a Rusia, a la vez que se pretenden fortalecer los vínculos con otros vecinos de la UE. Asimismo, también se debatieron algunas otras cuestiones de carácter económico y medio ambiental, además de otras vinculadas a la situación ucraniana como los debates generados en torno a la política energética. A pesar de ello, no fue factible alcanzar un acuerdo definitivo en torno a los objetivos climáticos de la UE para el 2013, ni tampoco se insistió lo suficiente en poner las herramientas necesarias para el renacimiento industrial europeo. Por el contrario, los líderes europeos sí que pudieron celebrar su capacidad para alcanzar acuerdos tan significativos como la creación de un segundo pilar de cara a la futura Unión Bancaria (estableciendo un modelo de rescate para los bancos fallidos), así como las modificaciones a la directiva sobre la imposición de los ahorros²¹.

Específicamente, el Consejo Europeo mantuvo un debate pormenorizado sobre la situación en Ucrania, que suscitó un enérgico mensaje de apoyo a Ucrania así como ciertas medidas concretas al respecto: la firma de las disposiciones políticas del Acuerdo de Asociación con Ucrania; la condena firme de la anexión de Crimea y Sebastopol a la Federación de Rusia, así como el no reconocimiento de ambas; la ampliación de la prohibición de visados y la inmovilización de activos; además de la cancelación de la prevista Cumbre entre la UE y Rusia. Aun así, el Consejo Europeo se mostró abierto al diálogo con Rusia, si bien previó “nuevas consecuencias de largo alcance en las relaciones con Rusia, en caso de que la Federación de Rusia adopte nuevas medidas para desestabilizar la situación en Ucrania”, ante lo que tanto la Comisión como los propios estados miembros prepararían posibles medidas concretas. No cabe deslindar de esa situación, la decisión de adelantar la firma de los Acuerdos de Asociación con Georgia y Moldavia²².

Tal y como proseguían las conclusiones del Consejo Europeo de marzo, Europa se encontraba en proceso de salir de la crisis económica y financiera, gracias a una recuperación económica tras varios años de crecimiento limitado o incluso negativo, cuyas previsiones apuntaban hacia la consolidación en 2014 y fueron debatidas.

²⁰ Emmanoulidis, J. (2014): *Historic turning point of just another chapter? The results of a foreign-policy summit*. Post-Summit Analysis, European Policy Centre, 24/03/2014. http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_4292_post-summit_analysis_-_24_march_2014.pdf

²¹ Emmanoulidis, J. (2014): *Historic turning point of just another chapter? The results of a foreign-policy summit*. Post-Summit Analysis, European Policy Centre, 24/03/2014. http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_4292_post-summit_analysis_-_24_march_2014.pdf

²² *Conclusiones del Consejo Europeo del 20 y 21 de marzo de 2014*, EUCO 7/1/14/; REV 1 ; CO EUR 2; CONCL 1: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/141755.pdf

Asimismo, se clausuró la primera fase del Semestre Europeo y se celebró un primer debate acerca de la ejecución de la Estrategia "Europa 2020", antes del examen provisional previsto para la primavera de 2015. Además, las discusiones del Consejo se centraron también en: el fortalecimiento de la competitividad industrial europea como motor del crecimiento económico y la creación de empleo; el marco de actuación y la forma de proceder en relación con el clima y la energía para el periodo de 2020 a 2030; el vínculo existente entre la Estrategia "Europa 2020", la competitividad industrial y las políticas climática y energética. Asimismo, como se reseñó el Consejo Europeo pudo felicitar al acuerdo alcanzado en torno al Reglamento sobre el Mecanismo Único de Resolución, que debe guiar hacia la finalización de la tan anhelada Unión Bancaria, en el marco de la Unión Económica y Monetaria; así como por el derivado de la adopción de la Directiva relativa a la fiscalidad de los rendimientos del ahorro²³.

2. El Consejo Europeo de junio de 2013

En la línea de lo sucedido en el primer Consejo Europeo de 2014, el de junio volvió a desmarcarse de aquellos de 2013 de bajo perfil económico. En este caso, y al margen de poseer una agenda mucho más amplia, el cuerpo central de la cumbre se dedicó a tomar la decisión por mayoría cualificada de proponer al Parlamento Europeo al candidato del Partido Popular Europeo, el luxemburgués Jean-Claude Juncker (vencedor de las elecciones celebradas unas semanas antes) como próximo presidente de la Comisión Europea para el nuevo ciclo legislativo. Se trató por tanto de un Consejo de un marcado acento político para dar inicio al nuevo ciclo legislativo, que giró en torno a los resultados y a las consecuencias de la nominación. Ello no fue obstáculo para que el Consejo también dedicase su atención a: adoptar la estrategia económica a desarrollar durante los años venideros; acordar las nuevas líneas programáticas del Área de Libertad, Seguridad y Justicia; concluyó el cuarto Semestre Europeo haciendo recomendaciones específicas por países; además, de como estaba previsto desde marzo, firmar los respectivos acuerdos de asociación con Georgia, Moldavia y Ucrania²⁴.

Particularmente, el Consejo Europeo de verano se celebró a finales de junio en un contexto claramente marcado por los resultados de las elecciones europeas celebradas entre el 22 y el 25 de mayo. En ese sentido, el Consejo Europeo acordó proponer al Parlamento Europeo a Jean-Claude Juncker como candidato a Presidente de la Comisión Europea, acordando además la agenda estratégica de prioridades clave para los siguientes cinco años, e invitando tanto a las instituciones de la UE como a los estados miembros a que ejecuten plenamente esas prioridades en sus trabajos. Ya entonces, analistas como Janis A. Emmanouilidis argumentaban, que la propuesta de Juncker como presidente de la futura Comisión Europea, bien podía tener hasta cuatro consecuencias de marcado énfasis político, a saber: el incremento de la politización del proyecto europeo y la imposibilidad de dar marcha atrás volviendo al *status quo*

²³ Conclusiones del Consejo Europeo del 20 y 21 de marzo de 2014, EUCO 7/1/14/; REV 1 ; CO EUR 2; CONCL 1: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/141755.pdf

²⁴ Emmanouilidis, J. (2014): *The beginning of a new political cycle: the results and consequences of a nomination summit*. Post-Summit Analysis, European Policy Centre, 30/06/2014. http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_4594_psa_-_30_june_2014.pdf

anterior; la misma llamada de atención que el nuevo proceso de elección del presidente de la Comisión ha supuesto para algunos gobiernos nacionales que no consideran justificable ni recomendable el aumento de poder interno supranacional a escala europea; el deterioro de las relaciones entre Londres y Bruselas tanto por la oposición británica respecto a Juncker, como por la forma de manejar el asunto por parte del Primer Ministro británico Cameron; así como la “consolidación” como la actitud política predominante en el marco del nuevo ciclo político²⁵.

Aparte de la cuestión dominante, el Consejo Europeo de finales de junio también sirvió para profundizar en el papel en materia de relaciones exteriores de la UE en calidad de actor internacional cumpliendo con los deberes marcados durante la edición de marzo. Por ello, acogió "favorablemente la firma de los Acuerdos de Asociación, incluidas zonas de libre comercio de alcance amplio y profundo, entre la Unión Europea y Georgia, y entre la Unión Europea y la República de Moldavia, así como la firma de la parte restante del Acuerdo de Asociación y la correspondiente zona de libre comercio de alcance amplio y profundo, entre la Unión Europea y Ucrania"²⁶.

En otro orden de cuestiones, el Consejo Europeo de junio también sirvió para definir las orientaciones estratégicas de la programación legislativa y operativa para los próximos años en el espacio de libertad, seguridad y justicia, dar por terminado el Semestre Europeo de 2014, así como insistir en la necesidad de hacer esfuerzos adicionales para reforzar la capacidad de Europa para crecer y crear más empleo. Asimismo, se hizo balance acerca de los progresos realizados para llegar durante el Consejo de otoño a una decisión definitiva sobre el marco estratégico en materia de clima y energía para 2030, además de apoyarse la ejecución de medidas urgentes para fortalecer la resiliencia de Europa y aumentar su seguridad energética, como preparación de las medidas a acordar en materia de seguridad energética también durante la cumbre de otoño²⁷.

3. El Consejo Europeo (Extraordinario) de julio de 2014

A mitad de julio fue convocado un Consejo extraordinario, principalmente con motivo del recrudecimiento de las hostilidades entre Ucrania y Rusia de una parte, así como por la situación de violencia que se vivía en Gaza, si bien se aprovechó también para tratar algunas cuestiones acerca del funcionamiento institucional de la UE. Precisamente y por cuanto respectaba al siguiente ciclo institucional, tras la elección del Presidente de la Comisión Europea por el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo mantuvo conversaciones con el presidente electo Juncker, en particular sobre las prioridades establecidas en la Agenda Estratégica para la Unión en tiempos de cambio, acordada el 27 de junio de 2014, instando a todas las instituciones a centrar su actuación en los

²⁵ Emmanoulidis, J. (2014): The beginning of a new political cycle: the results and consequences of a nomination summit. Post-Summit Analysis, European Policy Centre, 30/06/2014. http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_4594_psa_-_30_june_2014.pdf

²⁶ Conclusiones del Consejo Europeo del 26-27 de junio de 2014, EUCO 79/14; CO EUR 4 : CONCL 2: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/143491.pdf

²⁷ Conclusiones del Consejo Europeo del 26-27 de junio de 2014, EUCO 79/14; CO EUR 4 : CONCL 2: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/143491.pdf

ámbitos en los que la UE pudiera marcar una verdadera diferencia. Por su parte, el Presidente del Consejo Europeo informó sobre las consultas que había llevado a cabo de conformidad con los tratados sobre otros nombramientos para el próximo ciclo institucional, manteniéndose un primer debate en ese sentido y acordándose la resolución para el subsiguiente Consejo Europeo extraordinario a celebrarse a finales de agosto²⁸.

En relación a la cuestión de Ucrania, el Consejo Europeo recalcó su apoyo a un arreglo pacífico de la crisis de Ucrania, en particular, la necesidad urgente de acordar un alto el fuego auténtico y sostenible para crear las condiciones necesarias para la aplicación del plan de paz del Presidente Poroshenko, para lo que apoyó los esfuerzos diplomáticos tanto de Rusia como de Ucrania, además de Francia y de Alemania, cristalizados en la Declaración conjunta de Berlín del 2 de julio. Además, el Consejo Europeo condenó la comisión de actividades ilegales de los militantes armados en Ucrania Oriental, tales como la ocupación de edificios públicos, la toma de rehenes y los ataques armados contra las autoridades policiales y la policía de fronteras ucranianas, motivo por el que se instaba a Rusia para que presionase a los citados grupos para poner fin a la escalada de la violencia y se insistía en las prohibiciones y embargos en la materia acordados hasta la fecha.

Asimismo, el Consejo Europeo lamentó la inaplicación de manera adecuada de lo estipulado en la sesión de junio, acordando ampliar las medidas restrictivas con el fin de incluir a una serie de entidades, inclusive rusas, que apoyan material o financieramente las acciones que socavan o amenazan la soberanía, integridad territorial e independencia de Ucrania. Incluso se discutió acerca de la supresión de algunos programas de cooperación, así como de la delimitación de la propia posición europea en torno a la doctrina del no reconocimiento en relación a las anexiones de Crimea y Sebastopol. Eso sí, el Consejo Europeo también previó la necesidad de proseguir con conversaciones trilaterales tanto con Rusia como con Ucrania para salvaguardar la seguridad del abastecimiento y el tránsito por territorio ucraniano del gas natural ruso con destino a los estados miembros de la UE²⁹.

De otra parte, el Consejo Europeo abordó también los continuos episodios violentos en los territorios de Gaza e Israel, motivo por el que condenó tanto el lanzamiento de cohetes de Gaza a Israel como los ataques indiscriminados a civiles, además de instar a ambas partes a interrumpir la escalada de la violencia, poner fin a la misma, poner fin al sufrimiento de las poblaciones civiles, en particular permitiendo el acceso a la ayuda humanitaria, así como la vuelta a la calma. Asimismo apoyó los intentos de los socios regionales, particularmente de Egipto, por lograr un alto el fuego, mostrándose a disposición (tanto económica como políticamente) para lograrlo, sobre la base de la

²⁸ Conclusiones del Consejo Europeo del 16 de julio de 2014, EUCO 147/14; CO EUR 9; CONCL 3: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/143992.pdf

²⁹ Conclusiones del Consejo Europeo del 16 de julio de 2014, EUCO 147/14; CO EUR 9; CONCL 3: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/143992.pdf

plena aplicación de la Resolución 1860 (2009) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas³⁰.

4. El Consejo Europeo (Extraordinario) de agosto de 2014

Un segundo Consejo Europeo (Extraordinario) fue celebrado en 2014, concretamente el 30 de agosto. Se abordaron en primer lugar temas institucionales, derivados de las necesarias elecciones a los cargos vacantes, además de incidir sobre cuestiones de tipo económico y poner un especial énfasis, otra vez en las relaciones exteriores, volviendo a abordar la situación en Ucrania o en Gaza, además de las de Siria, Irak y Libia. Incluso se consideró pertinente hacer mención a la inquietud por la crisis provocada por el virus del Ébola en África³¹.

En relación a las básicas cuestiones de índole institucional, el Consejo extraordinario celebrado a final de agosto y sirvió para nombrar al polaco Donald Tusk como Presidente del Consejo Europeo en sustitución de Herman Van Rompuy, además de Presidente de la Cumbre del Euro durante la primera mitad de la legislatura; así como a la italiana Federica Mogherini como Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores y de Seguridad en sustitución de Catherine Ashton, en este caso por los cinco años de la legislatura; además de apremiar a la elección de un presidente de la Comisión y de un nuevo colegio de comisarios.

En materia de cuestiones económicas, el Consejo Europeo constató, que a pesar de una mejora significativa de la situación de los mercados financieros y los esfuerzos estructurales realizados por los estados miembros, la situación económica y del empleo de Europa generaba importantes preocupaciones, derivadas de unos datos económicos que confirmaban una recuperación débil de la zona euro, una inflación excepcionalmente baja y un desempleo intolerablemente elevado. En este contexto, se recordaron las conclusiones de junio sobre el Semestre Europeo así como la aprobación de un plan estratégico resueltamente centrado en el empleo, el crecimiento y la competitividad. Además de otras iniciativas menores, se emplazó a volver a abordar la situación económica durante el Consejo Europeo de otoño así como a la futura convocatoria de una Cumbre del Euro³².

Por cuanto respectaba a las relaciones exteriores se tocaron diferentes cuestiones. Como durante el resto del ejercicio 2014 se volvió sobre el tema de Ucrania, “recordando las declaraciones de los Jefes de Estado o de Gobierno sobre Ucrania del 6 de marzo y del 27 de mayo y sus Conclusiones del 21 de marzo, 27 de junio y 16 de julio », y mostrándose «sumamente preocupado » por los combates en curso en el este de Ucrania », además de condenar « enérgicamente la anexión ilícita de Crimea (...), el

³⁰ Conclusiones del Consejo Europeo del 16 de julio de 2014, EUCO 147/14; CO EUR 9; CONCL 3: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/143992.pdf

³¹ Conclusiones del Consejo Europeo Extraordinario del 30 de agosto de 2014, EUCO 163/14; CO EUR 11 : CONCL 4: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/144538.pdf

³² Conclusiones del Consejo Europeo Extraordinario del 30 de agosto de 2014, EUCO 163/14; CO EUR 11 : CONCL 4: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/144538.pdf

aumento de envíos de combatientes y armas desde el territorio de la Federación de Rusia al este de Ucrania así como la agresión por parte de fuerzas armadas rusas en territorio ucraniano» por lo que instaba a “la Federación de Rusia a retirar inmediatamente de Ucrania todos sus medios y fuerzas militares”, reiterando “la urgente necesidad de una solución política duradera basada en el respeto de la soberanía, la integridad territorial, la unidad y la independencia de Ucrania”. Como en ocasiones anteriores, insistió en la importancia de la aplicación del plan de paz del Presidente Poroshenko, apostó por las conversaciones trilaterales, instó a las partes a facilitar el trabajo de las organizaciones humanitarias internacionales, y volvió a amenazar con estudiar nuevas medidas restrictivas significativas, entre otras cuestiones³³.

Asimismo, el Consejo extraordinario, en relación a Irak y a Siria, se declaró profundamente “consternado por el deterioro de la seguridad y de la situación humanitaria en Irak y en Siria debido a la ocupación de parte de sus territorios respectivos por el Estado Islámico de Irak y Levante”; condenó “las matanzas indiscriminadas y las violaciones de los derechos humanos perpetradas por ésta y otras organizaciones terroristas, en particular contra cristianos y otras minorías religiosas y étnicas que deben formar parte de un Irak nuevo y democrático, y contra los grupos más vulnerables”, además de subrayar “la importancia de una actuación coordinada por parte de los países de la región para hacer frente a tales amenazas”. Asimismo, asoció la inestabilidad en Siria por la guerra civil que permitió el florecimiento del Estado Islámico, requiriendo una solución urgente que debería pasar por una transición política en Siria, para lo cual se pedía a todas las partes “en el conflicto de Siria que respeten el mandato de la Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación y velen por la seguridad y la libertad de circulación de las tropas de la ONU, incluidas las de los Estados miembros de la UE, y condenen los recientes ataques a la Fuerza y la detención de algunos de sus miembros”. Igualmente, el Consejo extraordinario condenó la escalada de los combates en Libia, en particular los ataques a zonas habitadas, instituciones públicas, instalaciones e infraestructuras básicas, instando a las partes a aceptar un alto el fuego inmediato, a poner fin al sufrimiento de la población, y a emprender de manera constructiva un diálogo político integrador. Por último, se felicitó por el acuerdo de alto el fuego alcanzado bajo los auspicios de las autoridades egipcias, entre Gaza e Israel; además de manifestar “su inquietud por la crisis provocada por el virus del Ébola en África y subraya la importancia de que la comunidad internacional en su conjunto proporcione un apoyo coordinado y sustancial a los países de la región, a las ONG y a la Organización Mundial de la Salud (OMS) para ayudarlos a hacer frente a la enfermedad lo más rápida y eficazmente posible”³⁴.

5. El Consejo Europeo de octubre de 2014

Si tenemos en cuenta el elevado perfil político de los consejos europeos celebrados durante el ejercicio 2014, bien puede considerarse el de otoño desarrollado a finales de

³³ *Conclusiones del Consejo Europeo Extraordinario del 30 de agosto de 2014*, EUCO 163/14; CO EUR 11 : CONCL 4: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/144538.pdf

³⁴ *Conclusiones del Consejo Europeo Extraordinario del 30 de agosto de 2014*, EUCO 163/14; CO EUR 11 : CONCL 4: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/144538.pdf

octubre como una cumbre de eminente bajo perfil, o al menos escasamente político, lo cual no quiere decir que no pueda tener un evidente recuerdo histórico por cuanto tuvo la oportunidad de albergar el Acuerdo sobre el Marco de Actuación en Materia de Clima y Energía, hasta el año 2030. Aparte de este tema central, el Consejo también trató cuestiones económicas, incidió sobre la propagación del virus del Ébola, volvió sobre la cuestión ucraniana, refrendó la Estrategia de la UE para la macro-región del Adriático y del Jónico, y formalmente pero no menos importante, adoptó la Decisión por la que se nombraba a la Comisión Juncker³⁵.

No es cuestión de menospreciar la trascendencia del Acuerdo sobre el Marco de Actuación en Materia de Clima y Energía hasta el año 2030, que aunque, como sostienen analistas como Janis Emmanouilidis, se haya quedado corto en relación a la primitiva propuesta de la Comisión Europea, lo cierto es que se encarga de transmitir un claro mensaje a la comunidad internacional de cara a las negociaciones acerca del Marco Climático Global que deben sostenerse durante 2015³⁶.

Al considerar el Consejo Europeo que más allá de progresos considerables, los objetivos sobre la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, la energía renovable y la eficiencia energética deben alcanzarse plenamente en 2020 a más tardar, se acordó el marco de actuación de la Unión Europea en materia de clima y energía hasta el año 2030. En base al mismo, la UE presentará, pues, su contribución, a más tardar durante el primer trimestre de 2015, dentro del plazo acordado en Varsovia por las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático para la celebración de un acuerdo global sobre el clima, motivo por el que seguirá atentamente la evolución de todos los elementos del marco de actuación y continuará dando orientaciones estratégicas, si procede, en especial en lo que se refiere al consenso en relación con los sectores sujetos al régimen de comercio de derechos de emisión y los no sujetos a dicho régimen, las interconexiones y la eficiencia energética. En particular, el citado acuerdo marco abordó: el objetivo de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero; el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE; los sectores no sujetos al citado régimen; las fuentes de energía renovables y la eficiencia energética; la realización de un mercado interior de la energía que funcione plenamente y esté completamente conectado; la seguridad energética; o la gobernanza en política energética³⁷.

En otro orden de cuestiones, también resultó reseñable la petición por parte de los líderes de la eurozona de un nuevo informe sobre “Mejor Gobernanza Económica” para el mes de diciembre. Incluso, más ampliamente se incide en el actual momento de *impasse* en el liderazgo de la UE para analizar tanto en *status quo* actual como el futuro

³⁵ Conclusiones del Consejo Europeo del 23-24 de octubre de 2014, EUCO 169/14; CO EUR 13: CONCL 5: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/145425.pdf

³⁶ Emmanouilidis, J. (2014): *Low key but not low impact: the results of the EU's 'transition' summit*. Post-Summit Analysis, European Policy Centre, 27/10/2014. http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_4935_post-summit_analysis_-_27_october_2014.pdf

³⁷ Conclusiones del Consejo Europeo del 23-24 de octubre de 2014, EUCO 169/14; CO EUR 13: CONCL 5: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/145425.pdf

de la propia UE, subrayándose la necesidad de proporcionar una respuesta coherente y holística tanto a las consecuencias de la crisis como a los desafíos que afronta la propia UE, dentro del marco de un gran paquete de medidas que incluya un nuevo pacto entre los gobiernos europeos y entre la UE y su propia ciudadanía para solventar divisiones, restaurar la confianza tanto en la pertenencia como en las instituciones europeas y paliar los índices de euroescepticismo³⁸.

IV. CONCLUSIONES, FUTURO Y PREVISIONES PARA 2015

Tal y como se exponía en idénticas conclusiones hace ya un año, podemos reflejar que, aun entendiendo que la grave crisis económica y financiera en la que se ve envuelta la UE como consecuencia del *crack* mundial de 2008 se encuentra todavía en vías de superación (o al menos las graves consecuencias de la misma), sí que el marco general parece lenta y paulatinamente algo más halagüeño que el que se pronosticaba en las últimas ediciones. Aunque durante 2014, la UE haya seguido conviviendo con algunas de las más descarnadas consecuencias derivadas de la citada crisis, principalmente en materia social, acusadas de manera más gravosa sobre todo en algunos de sus miembros más septentrionales, parece que situaciones tan críticas como las vividas durante 2012, poniendo incluso en riesgo la continuidad de la moneda única, como consecuencia de las continuas convulsiones vividas en la eurozona durante aquel ejercicio, así como las crecientes dudas suscitadas por con motivo de la elevación de la prima de riesgo a causa de la crisis de la deuda y una hipotética necesidad de diferentes rescates, parecen (a finales de 2014) mucho menos factibles.

Como se expuso al comienzo de la presente crónica, la UE ha vivido un año difícil de catalogar durante 2014, tal vez a la expectativa del desarrollo de los acontecimientos durante los ejercicios venideros a partir de 2015. A la expectativa de acontecimientos o en calma tensa, la UE va haciendo poco a poco sus deberes en el marco de una suave, lenta y para algunos interminable recuperación económica, en la que la organización supranacional parece embarcarse, pero que parece más determinada por factores exógenos (determinados de forma global), que por iniciativas endógenas de verdadero calado político. Mientras que la economía mundial se recupera lentamente, la UE, cual administración burocrática, va cumpliendo con sus deberes. Dio comienzo a la implementación del actual Marco Financiero Plurianual 2014-2020; celebró unas nuevas elecciones al Parlamento Europeo, que por primera vez desde hace tiempo vivieron la inversión de la tendencia del descenso de participación en las mismas; consecuencia de las mismas estrenó la nueva Comisión Juncker (más allá de las dificultades de su constitución) tras diez años de “Comisión Barroso”; renovó los cargos del Presidente del Consejo (Donald Tusk) y de la Alta Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (Federica Mogherini); o celebró sendas presidencias

³⁸ Emmanouilidis, J. (2014): *Low key but not low impact: the results of the EU's 'transition' summit*. Post-Summit Analysis, European Policy Centre, 27/10/2014.
http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_4935_post-summit_analysis_-_27_october_2014.pdf

rotatorias de la UE, precisamente en el territorio de dos países de los más septentrionales de la UE, Grecia e Italia, con aparente éxito y normalidad.

Más allá de otras cuestiones también relevantes de contenido más burocrático o las mismas relaciones exteriores de la UE, muy marcadas durante 2014 por la crisis de Ucrania y las siempre problemáticas relaciones con Rusia, además de las propias tensiones territoriales internas dentro de algunos de los estados de la UE como España y el Reino Unido, el ejercicio al que nos referimos ha tenido un marcado acento político e institucional. Las elecciones al Parlamento europeo de mayo como punto de inicio del ciclo legislativo 2014-2019 y las consecuencias derivadas del mismo como los nombramientos institucionales, pero sobre todo la constitución de la denominada Comisión Juncker, fruto de la máxima del Tratado de Lisboa (2009), el Consejo Europeo estaba conminado a tener en cuenta los resultados de las elecciones europeas, para lo que por primera ocasión se desarrollaron una suerte de elecciones paneuropeas con candidatos designados y visibles a escala supranacional, uno de los cuales, el del Partido Popular Europeo, Jean-Claude Juncker, finalmente y a pesar de las resistencias británicas y en menor medida húngaras, y como vencedor de las citadas elecciones, fue también designado Presidente de la Comisión Europea, todo un pequeño gran logro para todos aquellos europeístas convencidos que pregonan por las lógicas supranacionales antes que por las interestatales imperantes actualmente en el seno de la UE.

Efectivamente, las elecciones de mayo brindaron a los votantes europeos, la oportunidad de influir en el curso político futuro de la UE al elegir a los 751 diputados al Parlamento Europeo que representarán los intereses de la ciudadanía europea hasta 2019. Tal y como ya fue reseñado, dichos comicios vivieron la reedición de la victoria del Partido Popular Europeo que alcanzó 221 eurodiputados y el 29,43% de los sufragios, imponiéndose esta vez también a la segunda fuerza política del Parlamento Europeo, el Partido Socialista Europeo que obtuvo 191 escaños (25,43% de los votos). Muy reseñables, sin embargo, fueron los resultados obtenidos por los euro-escépticos del Grupo de Conservadores y Reformistas Europeos, que con 9,32% de los sufragios obtuvieron setenta eurodiputados. Por detrás de ellos se situaron los Liberales (67 eurodiputados y 8,92% de los votos); la Izquierda Unitaria (comunistas) (52 eurodiputados y el 6,92% de los sufragios); los Verdes (50 eurodiputados y 6,66% de los votos); o los también euroescépticos de la “Europa de la Libertad y de la Democracia directa (48 escaños y el 6,39% de los sufragios). Además, el 6,92% restante de los votos, correspondió a los 52 diputados europeos no inscritos.

Si bien muchas lecturas pueden realizarse en torno tanto a las propias elecciones como a sus repercusiones institucionales, se considera pertinente abordar cuestiones concretas como la participación, el auge de los partidos euroescépticos, la influencia en la elección del presidente de la Comisión, o los escenarios futuros y previsibles a medio y largo plazo.

En primer lugar, resulta reseñable la iniciativa del propio Parlamento Europeo al objeto de superar los elevados índices de abstención registrados habitualmente en las elecciones europeas (que efectivamente terminó por revertir la tendencia descendente

desde que en las segundas elecciones europeas de 1984 el índice de participación disminuyera respecto a las primeras de 1979 que todavía suponen el hito de participación en este tipo de comicios con un 65,7%; con un primer ascenso, si bien muy leve, puesto que la cifra solo llegó a un modesto 43,09%) a partir de la campaña de información “Acción. Reacción. Decisión” lanzada en septiembre de 2013 para fomentar el conocimiento de la ciudadanía europea sobre el propio Parlamento y la UE, con la intención de incentivar la participación en las elecciones. A pesar de que el crecimiento de la participación sea levísimo y meramente simbólico y que no todos los especialistas coincidan en valorar su trascendencia, parece que a expensas de que se confirme la tendencia en las novenas elecciones al Parlamento Europeo que se deben celebrar en 2019, suponen un evidente cambio de tendencia respecto a una situación más que desalentadora.

Cabría preguntarse (no obstante) si ese ligerísimo aumento de la participación no supone precisamente un efecto perverso del modelo. Si analizamos los propios resultados y atendemos al auge de los partidos euroescépticos o anti-europeos, el Grupo de Conservadores y Reformistas Europeos, Europa de la Libertad y de la Democracia, además de algunos de los diputados europeos no inscritos, que en total pueden sumar en torno a una quinta parte de la euro cámara, bien puede traducirse ese aumento de la participación por parte de quienes utilizan los comicios no para construir Europa sino para todo lo contrario, para de-construir el proyecto europeo. Sin pretender obviar la trascendencia de los resultados de estos partidos anti-europeístas, bastante preocupantes en Grecia, Francia y el Reino Unido y menos de lo previsto en Finlandia o Hungría, sí que pueden evaluarse dichos resultados como consecuencia del voto de castigo en clave nacional con destino hacia los partidos mayoritarios, esperándose la utilización del Parlamento Europeo por parte de estos anti-europeístas, más como un altavoz de resonancia en clave nacional, que como un foro de involucración en el proceso legislativo europeo.

De otra parte, la reedición de la victoria del Partido Popular Europeo (221 escaños y algo menos del 30% de los sufragios), supuso el embrión de la constitución de la nueva Comisión Europea, presidida precisamente por el candidato presentado por el citado partido, el demócrata cristiano luxemburgués, Jean-Claude Juncker. Y es que como novedad esencial respecto a los anteriores comicios europeos y consecuencia del Tratado de Lisboa (que entró en vigor en 2009) cuando los estados miembros de la UE tuvieron que nombrar al sucesor de José Manuel Durão Barroso al frente de la Comisión Europea, por primera vez estaban conminados a tener en cuenta los resultados de las elecciones europeas, en tanto en cuanto se preveía que el candidato a Presidente de la Comisión, debería pertenecer al partido que más votos obtuviese en el Parlamento Europeo. Por ello, cinco de los trece partidos políticos europeos nombraron a un candidato a la Presidencia de la Comisión antes de la celebración de los comicios europeos, a saber: el Partido Popular Europeo presentó al luxemburgués Jean-Claude Juncker; el candidato del Partido Socialista Europeo fue el alemán Martin Schulz; los Liberales y Demócratas optaron por el belga flamenco, Guy Verhofstadt; los Verdes por el duo compuesto por el francés José Bové y la alemana Ska Keller; mientras que la Izquierda Europea apostó por el griego Alexis Tsipras. Por mucho que todo pareciese

“atado y bien atado” en el texto de Lisboa, no debieron verlo así por los primeros ministros británico y húngaro, David Cameron y Viktor Orbán (respectivamente), quienes entendieron que los dos candidatos favoritos, Juncker y Schulz, tenían un marcado perfil federal, tal vez más favorables a profundizar en la integración europea, además de más reticentes a las prácticas de “*free rider*” que pretenden desarrollar algunos estados miembros. Finalmente y tras arduas negociaciones durante el otoño de 2014, a pesar de las reticencias principalmente británicas y a riesgo de deteriorar las siempre difíciles relaciones entre Londres y Bruselas, y tal y como sugería el Tratado de Lisboa, fue proclamado presidente de la Comisión Europea el candidato del grupo más votado en las elecciones de mayo, el designado por el Partido Popular Europeo, el luxemburgués Jean-Claude Juncker.

No cabe duda de que las de 2014 han sido unas elecciones experimentales al Parlamento Europeo, celebradas con unas nuevas implicaciones que, tal vez, no hayan sido todo lo publicitadas como hubiera sido deseable a la propia ciudadanía europea, cuya mayoría no llegó a tener clara la vinculación entre los resultados de las mismas y las candidaturas al puesto de Presidente de la Comisión Europea, algo que incluso algunos líderes políticos se encargaron, torticeramente, de esconder. Cabe (por tanto) esperar la consolidación del modelo para futuras ediciones, la publicitación del mismo a través de la experiencia, así como un incremento tanto en la participación como en la involucración de la ciudadanía en el propio proyecto europeo. En ese sentido, insistir y profundizar en unas elecciones europeas más políticas y menos burocráticas, parece el camino correcto.

En conclusión, la UE se encuentra todavía en un periodo de inflexión tanto para su futuro como para su redefinición. Debe plantearse las problemáticas derivadas de las crecientes presiones de los populistas (principalmente de la extrema derecha) o/y euroescépticas, cuyos resultados en las propias elecciones no deben ser desdeñados, que se añaden a las dificultades que, en este periodo, encuentran los dirigentes para convencer a la ciudadanía, a los parlamentos y a los mercados de la necesidad de integración. Internamente, durante 2015 la UE deberá lidiar con cintura con situaciones como el “Euroescepticismo” británico y la posible salida, en su caso, del Reino Unido, del proyecto europeo; pero también deberá estar muy atenta a las derivas nacionalistas que están surgiendo y que puedan surgir en algunos estados miembros, en tanto en cuanto la incapacidad que ha mostrado en ocasiones la UE para responder a diferentes desafíos económicos, lo que ha impulsado el auge nacionalista, tanto a escala del estado-nación, como en el marco de las denominadas naciones sin estado. En ese sentido, durante el ejercicio 2014, la UE ha asistido al desenlace (al menos momentáneo) de las dos situaciones de hipotética secesión dentro de estados de la propia UE, que tenían previstos durante 2014 hitos históricos, derivados de la celebración del referéndum escocés el 18 de septiembre y de la diluida “consulta” catalana del 9 de noviembre. Si bien los resultados de ambos procesos no han debido de verse con “malos ojos” desde Bruselas, no cabe duda de que las derivas nacionalistas europeas no pueden darse por finiquitadas tras los eventos de 2014 y que la propia UE deberá mostrarse muy atenta al “efecto réplica” de las mismas durante el 2015 y los ejercicios sub-siguientes.

De otra parte, parece predecible que 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. Tampoco debe renunciar la UE a optar por el consenso interno para fijar fórmulas de soberanía unitaria, viable, solidaria y duradera. Para ello, la UE sigue teniendo como tarea pendiente la de disipar todas las dudas en torno a la existencia de dos Europas, la rígida, austera, cumplidora y germánica del Norte y la flexible, endeudada, incumplidora y mediterránea del Sur³⁹. Asimismo, queda también por construir en el terreno económico y financiero. Queda por confirmar definitivamente la constitución de la Unión Bancaria y el papel a jugar por el Banco Central Europeo. Todo ello de cara a poder alimentar, tal y como sosteníamos hace un año⁴⁰, una recuperación que no se base solamente en el ejercicio de la austeridad que ahoga a algunos de los países en peores circunstancias, penalizando sus modelos internos de redistribución, cohesión social y que, tanto socava la credibilidad de su clase política (muy desgastada ya por la corrupción en diferentes estados de la UE), y que permita consolidar la mencionada inflexión, profundizando tanto en la refundación como en la reformulación europeas.

³⁹ Moreno, L. (2014), *Europa sin Estados: Unión Política en el (Des)Orden Global*, Catarata, Madrid).

⁴⁰ Tuñón, J. (2013): “Crónica de la Unión Europea (Enero-Diciembre 2013)”, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*. <http://www.reei.org/lareei/>