

3UNIVERSIDAD DE VALLADOLID.

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES, JURÍDICAS, Y DE LA COMUNICACIÓN.

GRADO DE DERECHO.



TRABAJO DE FIN DE GRADO.

Acción Exterior de la Unión Europea: UE - Rusia.

Autor: Jorge Martín Garzón.

Tutora: Esther Salamanca Aguado.

ÍNDICE

RESUMEN.	7
ABREVIATURAS.	8
1. INTRODUCCIÓN.	10
2. MARCO JURÍDICO DE LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UE.	13
2.1. Subjetividad jurídico-internacional de la UE.	13
2.1.1. <i>Personalidad jurídica de la UE.</i>	13
2.1.2. <i>Naturaleza de la personalidad.</i>	14
2.2. Régimen jurídico de la acción exterior.	15
2.2.1. <i>Antecedentes: el proceso histórico de la acción exterior de la UE.</i>	15
2.2.2. <i>Marco actual de la acción exterior tras la aprobación del Tratado de Lisboa.</i>	17
2.3. Disposiciones generales de la UE en materia de acción exterior.	18
2.3.1. <i>Principios generales de la UE.</i>	18
2.3.2. <i>Objetivos de la UE.</i>	18
2.3.3. <i>Obligaciones de la UE.</i>	19
2.4. Competencias exteriores atribuidas a la UE.	19
2.4.1. <i>Competencias expresas en el TFUE.</i>	20
2.4.2. <i>Competencias implícitas en el TFUE.</i>	20
2.4.2. <i>Competencias subsidiarias.</i>	21
2.5. Facultades de la UE en materia de acción exterior.	22
2.5.1. <i>Poder para la conclusión de los Tratados Internacionales.</i>	22
2.5.2. <i>Derecho de legación.</i>	22
2.5.3. <i>Participación en organizaciones y conferencias internacionales.</i>	22
2.5.4. <i>Responsabilidad internacional de la UE.</i>	23
2.5.5. <i>Sanciones internacionales impuestas por la UE.</i>	23
2.6. Recapitulación.	24
3. MARCO INSTITUCIONAL DE LA ACCIÓN EXTERIOR.	26
3.1. Instituciones de la UE con competencia en acción exterior.	26
3.1.1. <i>Comisión Europea.</i>	26
3.1.2. <i>Consejo Europeo.</i>	26

3.1.3. Consejo de la Unión Europea.....	27
3.1.4. El alcance del resto de Instituciones de la UE.....	28
3.2. Órganos y organismos con competencia en acción exterior.....	29
3.2.1. Comité de Representantes Permanentes.....	29
3.2.2. Servicio Europeo de Acción Exterior.....	30
3.3.2. Otros organismos relevantes.....	31
3.3. Funcionarios europeos con especial transcendencia en asuntos exteriores. .	32
3.3.1. Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.....	32
3.3.2. Representantes especiales de la UE.....	32
3.4. Recapitulación.....	33
4. POLÍTICAS EXTERIORES DE LA UE.	35
4.1. Política comercial común.....	35
4.1.1. En materia de importaciones.....	36
4.1.2. En materia de exportaciones.....	38
4.1.3. Instrumentos de la PCC.....	39
4.2. Política de cooperación y de ayuda humanitaria.....	40
4.2.1. Cooperación al desarrollo.....	40
4.2.2. Ayuda humanitaria.....	41
4.2.3. Instrumentos de la PCAH.....	41
4.3. Política exterior y de seguridad común.....	42
4.3.1. Objetivos de la PESC.....	42
4.3.2. Procedimiento de la PESC.....	42
4.3.3. Instrumentos de la PESC.....	43
4.3.4. Financiación de la PESC.....	45
4.4. Política común de seguridad y defensa.....	45
4.4.1. Objetivos de la PCSD.....	45
4.4.2. Procedimiento de la PCSD.....	46
4.4.3. Instrumentos de la PCSD.....	46
4.4.4. Financiación de la PCSD.....	46
4.5. Política europea de vecindad.....	47
4.5.1. Objetivos de la PEV.....	48

4.5.2. Instrumentos de la PEV.	48
4.5.3. Manifestación al exterior: Asociación Oriental.....	49
4.6 Recapitulación.....	50
5. COLABORACIÓN ENTRE RUSIA Y LA UE.	51
5.1. Rusia y la frontera oriental de la UE.	51
5.1.1. Marco geográfico.....	51
5.1.2. Marco económico.	51
5.1.3. Marco político.	52
5.2. Política exterior de Rusia.	53
5.2.1. Objetivos del 2018.....	53
5.2.2. Compromisos de Rusia.....	54
5.2.3. Prioridades de la Rusia.....	55
5.2.4. Posibles amenazas en el marco internacional.....	55
5.2.5. Oportunidades que aporta el entorno internacional.....	56
5.3. Relaciones entre UE-Rusia.	56
5.3.1. Acuerdo de Colaboración y Cooperación entre UE-Rusia.	56
5.3.2. Diálogo Energético UE-Rusia.....	58
5.3.3 Cooperación en materia del cambio climático y el medio ambiente.....	60
5.3.4. Cooperación en materia de educación.....	60
5.3.5. Cooperación en materia de Derechos Humanos.	61
5.3.6. Cooperación en materia de asilo e inmigración.....	62
5.3.7. Cooperación en materia de crimen organizado.	62
5.3.8. Cooperación en materia de justicia.	63
5.3.9. Cooperación en materia de colaboración en ciencias y tecnología.....	63
5.4. Recapitulación.....	64
6. LA CRISIS DE CRIMEA Y SU IMPACTO EN LAS RELACIONES UE-Rusia.	66
.....	66
6.1 Antecedentes históricos.....	66
6.1.1. Primera etapa: derecho de autodeterminación del pueblo ucraniano.....	66
6.1.2. Segunda etapa: Revolución Naranja.....	68
6.1.3. Tercera etapa: Revolución del “Euromaidan”.....	69

6.1.4. <i>Cuarta etapa: violación de la integridad territorial ucraniana</i>	70
6.2. Intereses detrás del conflicto.	71
6.2.1. <i>Intereses geográficos.</i>	72
6.2.2. <i>Intereses económicos.</i>	72
6.2.3. <i>El fundamento oficial de la invasión de Crimea.</i>	73
6.3. Sanciones de la UE impuestas a Rusia.	74
6.3.1. <i>Medidas diplomáticas</i>	74
6.3.2. <i>Medidas restrictivas individuales</i>	75
6.3.3. <i>Medidas restrictivas por la anexión ilegal de Crimea y Sebastopol.</i>	75
6.3.4. <i>Medidas económicas impuestas a Rusia.</i>	76
6.3.5. <i>Medidas relativas a la cooperación económica entre la UE-Rusia.</i>	77
6.4. Consecuencias producidas ante la invasión ilegal de Crimea.	77
6.4.1. <i>Respuesta de Rusia ante las sanciones de la UE</i>	77
6.4.2. <i>Asistencia humanitaria a la población ucraniana</i>	79
6.5. Recapitulación	80
7. CONCLUSIONES.	82
8. BIBLIOGRAFÍA.	87
8.1. Libros:	87
8.2. Archivos digitales:	87
9. ANEXOS.	93
ANEXO I: POLÍTICAS DE LA UE.	93
ANEXO II: PROXIMIDAD ENTRE LAS FRONTERAS DE LA UE Y RUSIA	93
ANEXO III: CONTEXTO ECONÓMICO EN RUSIA	94
ANEXO IV: MAPA DE LAS RESERVAS ENERGÉTICAS.	95
ANEXO V: MAPA DE LAS IMPORTACIONES DE GAS RUSIA A UE	95
ANEXO VI: DEPENDENCIA DE LA UE DEL GAS RUSO	96
ANEXO VII: MAPA DE CRIMEA	96
ANEXO VIII: DIVISIÓN POLÍTICA Y CULTURAL DE UCRANIA.	97
ANEXO IX: POSICIÓN DE LA UE ANTE LAS SANCIONES A RUSIA.	97

RESUMEN.

El principal objetivo de este trabajo ha sido desarrollar las competencias de la UE en materia de acción exterior, así como su alcance sobre un tercer Estado, la Federación Rusa. Se parte de la identificación de la UE como sujeto con personalidad jurídica y un régimen jurídico propio. Se va a especificar las instituciones y organismos competentes que desarrollan las políticas exteriores. Después se analiza la estructura de la Federación Rusa junto con sus relaciones con la UE. Finalmente, se realiza un breve estudio del conflicto de Crimea, que ha provocado un menoscabo en las relaciones bilaterales.

Palabras Clave: Acción Exterior, Conflicto, Crimea, PESC, Rusia, Sanciones, UE.

ABSTRACT.

The main objective of this work has been to develop the EU external action powers and its scope over a third State, the Russian Federation. It starts from the identification of the EU as a legal personality and a legal regime of its own. It will specify the competent institutions and agencies that develop foreign policies. It then analyzes the structure of the Russian Federation together with its relations with the EU. Finally, a brief study of the conflict in the Crimea is carried out, which has led to a loss of bilateral relations.

Key Words: Foreign Action, Conflict, Crimea, CFSP, Russia, Sanctions, EU.

ABREVIATURAS.

ACC – Acuerdo de Colaboración y Cooperación (Partnership and Cooperation Agreement).

AUE – Acta Única Europea (Single European Act.).

BCE – Banco Central Europeo (European Central Bank).

CECA – Comunidad Económica del Carbón y el Acero (Economic Community of the Coal and the Steel).

CEE – Comunidad Económica Europea (European Economic Community).

CEPOL – Escuela Europea de Policía. (European Union Agency for Law Enforcement Training)

CI – Comunidad Internacional (International Community).

COREPER – Comité de Representantes Permanentes (Committee of Permanent Representatives).

FDCS – Servicio Federal de Fiscalización de Drogas de Rusia (Federal Drug Control Service of Russia).

FRONTEX – Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (European Agency for the Border and Coast Guard).

GATT –Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (General Agreement on Tariffs and Trade).

HELCOM – Comisión de Helsinki (Helsinki Commission).

LDPR – Partido Liberal-Democrático de Rusia (Liberal-Democratic Party of Russia).

OEDT – Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (European Monitoring Center for Drugs and Drug Addiction).

OOII – Organizaciones Internacionales (International Organization)

OMC – Organización Mundial del Comercio (World Trade Organization).

ONG – Organización No Gubernamental. (Non Governmental Organization).

ONU – Organización de las Naciones Unidas (United Nations).

OSCE – Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (Organization for Security and Cooperation in Europe).

PCFR – Partido Comunista de la Federación Rusa (Communist Party of the Russian Federation).

PCAH – Política de Cooperación y de Ayuda Humanitaria (Cooperation and humanitarian aid policy).

PCC – Política Comercial Común (Common Commercial Policy).

PCSD – Política Común de Seguridad y Defensa (Common Security and Defense Policy).

PESC – Política Exterior y de Seguridad Común (Common Foreign and Security Policy).

PEV – Política Europea de Vecindad (European Neighborhood Policy).

PIB – Producto Interior Bruto (Gross Domestic Product).

RU – Rusia Unida (United Russia).

SEAE – Servicio Europeo de Acción Exterior (European External Action Service).

TFUE - Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Treaty on the Functioning of the European Union).

TUE – Tratado de la Unión Europea (Treaty on European Union).

UE – Unión Europea (European Union).

URSS – Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (Union of Soviet Socialist Republics).

USD – Dollar de los Estados Unidos (Dollar of United States).

1. INTRODUCCIÓN.

El presente trabajo tiene por objeto realizar un estudio sobre las competencias de la UE en materia de acción exterior, así como su alcance sobre un tercer Estado, la Federación Rusa (a partir de este momento “Rusia”) y, la relación entre ambos como consecuencia de la “Crisis de Crimea”.

Con la entrada del Tratado de Lisboa¹ (que modifica el art. 47 TUE) la UE se ha convertido en un sujeto con personalidad jurídica propia. Se pretende analizar esta personalidad desde el punto de vista de su naturaleza puesto que es derivada, ya que han sido los Estados miembros quienes se la han atribuido. También se analizará su marco jurídico con el que se establece el campo de actuación de la UE en materia de acción exterior y por el cual se asignan los principios, objetivos y obligaciones que la desarrollan. En virtud de dicha personalidad, a la UE se le atribuyen una serie de competencias y facultades.

La UE para relacionarse con otros sujetos internacionales requiere una serie de instituciones y organismos que sean competentes en materia de acción exterior. Por ello, se analizarán las tres instituciones más relevantes (la Comisión Europea, el Consejo Europeo y el Consejo de la UE) cuya función va a ser el desarrollo político y normativo de dicha acción exterior; junto con otros dos órganos (el Comité de Representantes Permanentes y el Servicio Europeo de Acción Exterior) que la desarrollan; así como los funcionarios (Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad junto con los Representantes Especiales) competentes en la misma.

Estas instituciones y organismos van a desarrollar y ejecutar la política exterior de la UE conforme a las exigencias de los arts. 21 y ss. del TUE, por el que se establece el Capítulo I (“Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión”) del Título V (“Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la política exterior y seguridad común”) del presente Tratado. Se pretende realizar un desarrollo de esta política, la cual se compone de cinco políticas menores siendo la política comercial común (PCC); la política de cooperación y ayuda humanitaria (PCAH); la política exterior y de seguridad común (PESC); la política común de seguridad y defensa (PCSD) y; la política europea de vecindad (PEV).

¹Vid. BOE núm. 286, de 27 de noviembre de 2009.

Una vez delimitado el primer objeto de este trabajo, se pasará a analizar el tercer Estado, Rusia. Se enmarcarán sus características geográficas, económicas y políticas con el fin de contextualizarlo dentro del panorama internacional. Además, se examinará la publicación “Concepto de Política Exterior de la Federación de Rusia” (“*Concept of Foreign Policy of the Russian Federation*”) con la que Vladimir V. Putin ha definido los objetivos, compromisos, prioridades, así como las posibles amenazas y oportunidades de la política exterior de Rusia.

Se realizará el estudio sobre las relaciones entre la UE-Rusia. Estas relaciones se formalizan, principalmente, a través de los Acuerdos de Colaboración y Cooperación (ACC)² y el Dialogo Energético, así como con las cooperaciones en otras materias como son el cambio climático y el medio ambiente, la educación, los derechos humanos, el asilo e inmigración, el crimen organizado, la justicia y las ciencias y tecnologías.

El último objeto de este trabajo tiene su origen a partir del año 2014, donde todas las relaciones bilaterales entre la UE-Rusia se han visto afectadas con la “Crisis en Crimea”. Esta crisis ha provocado un menoscabo en dichas relaciones. Para analizar esta crisis se va a abordar desde su evolución histórica donde se distinguen cuatro etapas. La primera etapa consiste en la separación de Ucrania de la URSS, con su anexión de la península de Crimea al territorio ucraniano. La segunda etapa, denominada la Revolución Naranja, supuso un acercamiento de la población ucraniana a occidente. La tercera etapa, denominada la Revolución del “*Euromaidan*”, provocó un enfrentamiento entre la población pro-occidental y la población pro-rusa. Y la cuarta etapa, iniciada con la invasión de la península de Crimea por el ejército ruso, ha conllevado a su adhesión al Estado Ruso. Se analizan los intereses de Rusia ante esta invasión donde se pueden distinguir aspectos geográficos y económicos.

La UE ha calificado de ilegal esta actuación dando lugar a una serie de medidas con el fin de acabar con este conflicto realizándose un estudio de las mismas que abarca desde

²Vid. Decisión 99/602/CE, Decisión 99/614/CE, Decisión 99/515/CE, Decisión 99/490/CE, Decisión 99/491/CE, Decisión 98/401/CE, Decisión 97/800/CE, Decisión 98/149/CE, Decisión 99/593/CE, Decisión 2009/989/CE del Consejo y de la Comisión, relativas a la celebración de un acuerdo de colaboración y de cooperación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y, por otra, respectivamente, la República de Armenia, la República Azerbaiyana, Georgia, la República de Kazajistán, la República de Kirguistán, la República de Moldavia, Rusia, Ucrania, la República de Uzbekistán y Tayikistán.

medidas diplomáticas, como medidas restrictivas individuales, medidas restrictivas ante la anexión ilegal de Crimea y Sebastopol, hasta medidas económicas impuestas directamente a Rusia hasta medidas relativas a la cooperación económica.

Para terminar, se va a considerar la reacción provocada ante el conflicto analizando, en primer lugar, como Rusia ha entendido estas medidas y su contramedida ante las sanciones de la UE y, en segundo lugar, la ayuda humanitaria realizada por las dos potencias sobre el territorio ucraniano.

2. MARCO JURÍDICO DE LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UE.

2.1. Subjetividad jurídico-internacional de la UE³.

El punto de partida, en opinión del profesor SANCHEZ, está en entender que: “La UE es una asociación abierta de Estados Europeos (actualmente veintiocho con la posible salida de Gran Bretaña a causa del “Brexit”), de duración indefinida, creada y regulada mediante tratados internacionales”⁴.

2.1.1. Personalidad jurídica de la UE.

La modificación más importante, desde el análisis de la acción exterior introducida por el Tratado de Lisboa en el TFUE, es la que otorga a la UE una personalidad jurídica. Supone convertir a la UE en sujeto internacional a fin de ser parte negociadora y parte contratante en los tratados internacionales (art. 4.24. del Proyecto de Decisión del Consejo Europeo relativa al ejercicio de la Presidencia del Consejo, por el que se modificó el art. 47 TUE), lo que provoca la unificación de los diferentes Estados miembros en un único sujeto desde el punto de vista internacional.

Así lo resalta el profesor GIRÓN LARRUCEA cuando establece que: “La UE tiene que actuar en la sociedad internacional y relacionarse con los sujetos de derecho internacional, entidades con capacidad jurídica y capacidad de obrar de acuerdo con dicho ordenamiento y, por tanto, susceptibles de adoptar actos con efectos jurídicos para terceros, ser sujetos de derechos, de obligaciones, capaces de realizar reclamaciones y también de ser responsables de sus infracciones jurídicas intencionales”⁵. La consecuencia de otorgar personalidad jurídica es que la UE es un nuevo sujeto e independiente de los Estados miembros que lo componen, por lo que se convierte en titular de derechos y obligaciones dentro del marco internacional.

³MANGAS MARTÍN, Araceli: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Madrid: Editorial TECNOS, 2010. Págs. 511-512.

⁴SANCHEZ, Víctor M.: *Lecciones de derecho de la UE*. Barcelona: Librería Bosch, S.L., 2008. Pág. 33.

⁵GIRÓN LARRUCEA, José A.: *El sistema jurídico de la UE: La reforma realizada en el tratado de Lisboa*. Valencia: Editorial Tirant Lo Blanch, 2008. Pág. 310.

2.1.2. *Naturaleza de la personalidad.*

Esta personalidad tiene una naturaleza jurídica diferente a la de los Estados miembros. La razón es que estos últimos, por el hecho de existir y actuar, tienen todos los componentes necesarios para ser sujetos del Derecho Internacional. Por el contrario, la UE requerirá un previo reconocimiento formal por parte del resto de los Estados, sean miembros o no, para poder adquirir esta personalidad jurídica. Se distingue así entre:

- La personalidad de los Estados que es originaria, es decir, se atribuye por el mero hecho de existir y de carácter general debido a que abarcan todas las competencias atribuibles.
- Y la personalidad de la UE que es derivada porque han sido los Estados quienes se la han atribuido en su tratado constitutivo; es específica porque no puede actuar más que en el ámbito que se le atribuye en el tratado y; es funcional debido a que solo puede realizar funciones y adoptar actos que sirvan para la consecución de los objetivos que los Estados miembros le hayan asignado en el tratado.

En este sentido se capacita a la UE para celebrar tratados internacionales; ejercitar el derecho de legación sea activo y pasivo, es decir, enviar y recibir representantes ante terceros Estados y OOII; tener responsabilidad internacional sea activa o pasiva, es decir, puede presentar una reclamación por daños y perjuicios sufridos o bien ser responsable; imponer o participar en la imposición de sanciones, conforme a las normas del derecho internacional.

En opinión de la profesora MANGAS MARTÍN, esta atribución de capacidades se produce desde la Sentencia del Tribunal de Justicia UE de 31 de marzo de 1971 donde se atribuye “la capacidad de establecer vínculos contractuales con Estados terceros en toda la extensión del ámbito de los objetivos definidos en la primera parte del Tratado”⁶.

⁶MANGAS MARTÍN, Araceli: *Instituciones...* op. cit. nota n° 3. Pág. 512.

2.2. Régimen jurídico de la acción exterior⁷.

2.2.1. Antecedentes: el proceso histórico de la acción exterior de la UE.

Inicialmente, tras la aprobación de los Tratados Constitutivos (Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, Tratado de la Comunidad Económica Europea y el Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica), se asienta un marco exclusivamente político-comercial donde se pretendía crear un “Mercado Común” para cada materia, en el cual los Estados miembros sometían su gestión política, económica y jurídica a favor de un ente supranacional denominado “Comunidad” dando lugar a las tres Comunidades (Comunidad Económica del Carbón y del Acero, Comunidad Económica Europea y Comunidad Europea de la Energía Atómica).

Estos Tratados junto con Tratados posteriores van a fijar una serie de medidas con trascendencia en el ámbito internacional. Así:

En 1952, el Tratado de la CECA establece la fijación de los derechos aduaneros (art. 72), el control de la concesión de las licencias de exportación e importación (art. 73) o el derecho a ser informada sobre los acuerdos comerciales cuando versen sobre los sectores del carbón y del acero (art. 75).

En 1958, el Tratado CEE se dirigen hacia la creación del mercado común, su unión aduanera, planteándose la posibilidad de elaborar políticas comunes: política agrícola común (arts. 38 a 47), política comercial común (arts. 110 a 116) y política común de transportes (arts. 74 a 84).

En 1958, el Tratado Euratom promueve el progreso de la utilización pacífica de la energía nuclear en colaboración con terceros países y las OOI (art. 2.h).

En 1987, el Acta Única Europea (AUE) destaca el esfuerzo de formular y aplicar una Política Exterior Común Europea (art. 30), así lo resalta DÍEZ MORENO: “Se pretendió dar relevancia a las acciones en materia de política exterior mediante el establecimiento de una base jurídica para la construcción paulatina de una política

⁷DÍEZ MORENO, Fernando: *Manual de Derecho de la Unión Europea*. Pamplona: Editorial Aranzadi, S.A. 2009. Págs. 95-155.

exterior europea, a través de la cooperación política.”⁸ Por tanto, se asienta por primera vez la regulación de un sistema de cooperación en materia de Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), que permite que la CE se relacione dentro de la Comunidad Internacional (CI), permitiendo que los diferentes Estados de la CE actuaran de cara al exterior como un único sujeto y, por tanto, se facilitan las relaciones internacionales.

En 1993, el Tratado de Maastricht introduce las adaptaciones necesarias para garantizar un funcionamiento más eficaz y democrático de la antigua CE, dando lugar a lo que conocemos hoy en día como UE. Establece el denominado segundo pilar, contemplado en el Título V del TUE (arts. 11 a 28) y en algunos Protocolos y Declaraciones, que ha permitido reforzar la coherencia global de los 28 países, pues al poder expresarse y actuar dentro del marco internacional como un único actor, que es la UE, se fomenta un mayor peso e influencia internacional que en caso de actuar por separado no lo tendrían, permitiendo que los Estados miembros puedan emprender acciones comunes en materia de acción exterior con un alcance y trascendencia mayor respecto de la actuación unilateral.

En 1999, el Tratado de Ámsterdam introduce la mayor modificación es la ampliación de la cooperación reforzada, así lo resalta el abogado del Estado DÍEZ MORENO al establecer que: “La cooperación reforzada se refiere a la posibilidad de que algunos Estados Miembros cooperen de forma más estrecha en ámbitos y materias específicos, utilizando el marco institucional de la UE y bajo ciertos requisitos y limitaciones”⁹. En consecuencia, el presente tratado ha mejorado las condiciones para que los Estados puedan pactar para poder llevar a cabo políticas comunes.

En 2003, el Tratado de Niza amplía este procedimiento para la cooperación entre los Estados miembros, así lo resalta el DÍEZ MORENO: “El Tratado de Niza introdujo la posibilidad de instaurar cooperaciones reforzadas en el ámbito de la PESC (segundo pilar), para la puesta en marcha de una acción común o de una posición común. Estas cooperaciones reforzadas no pueden referirse a cuestiones

⁸DÍEZ MORENO, Fernando: *Manual...* op. cit. nota nº 7. Pág. 104.

⁹DÍEZ MORENO, Fernando: *Manual...* ibíd. nota nº 7. Pág. 128.

que tengan implicaciones militares o de defensa.”¹⁰ Es decir, se va admitir en materia de acción exterior la cooperación reforzadas entre los Estados miembros, pero con un carácter restringido o limitado, caracterizándose por haber flexibilizado el sistema de cooperaciones reforzadas al establecer condiciones menos estrictas, la supresión del derecho de veto y la ampliación de los ámbitos concernientes.

Finalmente se aprueba en 2007, el Tratado de Lisboa cuyo objetivo era suplir a la fallida Constitución para Europa, de tal manera que, redefine y refuerza los anteriores Tratados.

2.2.2. Marco actual de la acción exterior tras la aprobación del Tratado de Lisboa.

El Tratado de Lisboa se caracteriza por otorga a la UE personalidad jurídica propia (art.47 del TUE) facultando a la UE para firmar acuerdos internacionales en los ámbitos de competencia que tiene atribuidos y para adherirse a otras OOII. Además, supone la limitación de la competencia de los Estados miembros, pues solo pueden firmar los acuerdos internacionales que sean compatibles con el Derecho de la UE. No obstante, esta atribución de personalidad jurídica no autoriza a la UE a ir más allá de las competencias atribuidas por los Estados miembros.

En el TUE se incorpora un nuevo Título V sobre la acción exterior de la UE bajo la rúbrica “Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la Política Exterior de Seguridad Común” (arts. 21 a 41 del TUE).

Entre las modificaciones introducidas en el mismo destacan las facultades atribuidas al Alto Representante en materia de iniciativa (art. 31.2 del TUE) y ejecución (art. 27.1 del TUE) de la política exterior; la creación del servicio del SEAE que estará a disposición del Alto Representante (art. 27.3 del TUE); la creación de normas de procedimiento particulares en materia de política exterior (art. 24.1 del TUE) y; la consolidación del acervo comunitario en materia de relaciones exteriores, con especial atención en las políticas comercial común y en ayuda humanitaria (art. 21.2. del TUE).

¹⁰DÍEZ MORENO, Fernando: *Manual...* op. cit. nota n° 7. Pág. 139.

2.3. Disposiciones generales de la UE en materia de acción exterior.

Una vez atribuida esta personalidad jurídica es necesario establecer los principios generales por los que se rige la personalidad de la UE. Dichos principios los encontramos en el Capítulo I “Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión” del Título V del TUE, denominado “Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la política exterior y seguridad común”. En concreto, el artículo 21 del TUE, en el que se establecen los principios generales, los objetivos y las obligaciones de la UE.

De esta manera se dota a la UE de una coherencia y visibilidad en materia de la política exterior permitiendo que el resto de miembros de la CI puedan conocer las bases, los objetivos y el alcance de la actuación de la UE, como ente jurídico con personalidad propia facilitándose las futuras negociaciones internacionales.

2.3.1. Principios generales de la UE.

En su primer apartado se delimita el campo de actuación de la UE en materia de acción exterior. Estableciendo que: “La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional”. Y, una vez asentado este marco general, en su párrafo siguiente se instaura la forma de interrelación entre la UE y los terceros al indicar que: “La Unión procurará desarrollar relaciones y crear asociaciones con los terceros países y con las organizaciones internacionales, regionales o mundiales que compartan los principios mencionados en el párrafo primero. Propiciará soluciones multilaterales a los problemas comunes, en particular en el marco de las Naciones Unidas.”

2.3.2. Objetivos de la UE.

En su segundo apartado se fija una lista tasada con los objetivos a conseguir por la UE estableciendo que: “La Unión definirá y ejecutará políticas comunes y acciones y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales con el fin de: a) defender sus valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad; b) consolidar y respaldar la democracia, el Estado de Derecho,

los derechos humanos y los principios del Derecho internacional; c) mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional, conforme a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, así como a los principios del Acta Final de Helsinki y a los objetivos de la Carta de París, incluidos los relacionados con las fronteras exteriores; d) apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza; e) fomentar la integración de todos los países en la economía mundial, entre otras cosas mediante la supresión progresiva de los obstáculos al comercio internacional; f) contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y de la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales, para lograr el desarrollo sostenible; g) ayudar a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o de origen humano; y h) promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza mundial.”

2.3.3. Obligaciones de la UE.

En su tercer apartado resalta las obligaciones vinculadas a la actuación de la UE a fin de garantizar su cumplimiento, indicando que: “La Unión respetará los principios y perseguirá los objetivos mencionados en los apartados 1 y 2 al formular y llevar a cabo su acción exterior en los distintos ámbitos cubiertos por el presente título y por la quinta parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, así como los aspectos exteriores de sus demás políticas” y, en su párrafo siguiente asienta el marco institucional que se encargara por velar por los asuntos de la política exterior de la UE al establecer que: “La Unión velará por mantener la coherencia entre los distintos ámbitos de su acción exterior y entre éstos y sus demás políticas. El Consejo y la Comisión, asistidos por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, garantizarán dicha coherencia y cooperarán a tal efecto.”

2.4. Competencias exteriores atribuidas a la UE¹¹.

Estas competencias se encuentran divididas en competencias expresas, implícitas y subsidiarias.

¹¹MANGAS MARTÍN, Araceli: *Instituciones...* op. cit. nota nº 3. Págs. 519-529.

2.4.1. Competencias expresas en el TFUE.

Se caracteriza, en opinión de MANGAS MARTÍN, por “la falta de sistemática y coherencia que preside en la articulación del Tratado”¹².

Esto se debe a que las competencias atribuidas en materia de acción exterior es muy dispersa pues abarca la conclusión de acuerdos internacionales (art. 3.2 del TFUE); la Política Comercial Común (arts. 206 y 207 del TFUE); la Asociación de los países y territorios de Ultramar (arts. 198 a 204 del TFUE); las regulaciones de la UE con OOH, con terceros Estados y con delegaciones de la UE (arts. 220 y 221 del TFUE); la asociación, como modelo de relaciones entre la UE y terceros Estados (art. 217 del TFUE); la investigación y el desarrollo tecnológico (art. 186 del TFUE); la política de medio ambiente (art. 191.4 del TFUE); las competencias reconocidas en materias de educación, formación profesional, juventud y deporte (arts. 165 y 166 del TFUE), cultura (art. 167 del TFUE), salud pública (art. 168 del TFUE) y redes transeuropeas (arts. 170 a 172 del TFUE); la cooperación al desarrollo (art. 217 del TFUE); la cooperación económica, financiera y técnica (arts. 212 y 213 del TFUE); la ayuda humanitaria (art. 213 del TFUE) y; las cláusulas de solidaridad (art. 222 del TFUE).

2.4.2. Competencias implícitas en el TFUE.

Parten de la teoría de los poderes implícitos lo que supone en opinión de VILLALBA-PAREDES que “la atribución escrita no es suficiente, en ocasiones, para apreciar el verdadero alcance del poder, sino que es necesario aproximar la premisa menor a la premisa mayor que le informa y el fin que le guía, con sustento en aquella razón de ser de la estructura legal al cual la atribución y el poder pertenecen.”¹³

Supone establecer un nuevo cauce en las competencias de la UE, donde se asienta un nuevo instrumento que permite cubrir las lagunas y superar las deficiencias técnicas derivadas de la articulación del TFUE.

¹²MANGAS MARTÍN, Araceli: *Instituciones...* op. cit. nota nº 3. Pág. 524.

¹³VILLALBA-PAREDES, Vladimir: *La Teoría de los Poderes Implícitos. Existencia Simultánea a la Carta.* Sin fecha.
http://www.usfq.edu.ec/publicaciones/iurisDictio/archivo_de_contenidos/Documents/IurisDictio_11/La_Teoria_de_los_Poderes.pdf (Vid. a mayo de 2017).

En la actualidad, esta doctrina se ha consagrado por la jurisprudencia que ha permitido introducir, en la aplicación del art.216 del TFUE, nuevas competencias en materia de acción exterior a favor de la UE cuando “sean necesarias para alcanzar, en el contexto de las políticas de la Unión, alguno de los objetivos establecidos en los Tratados”¹⁴ o bien “puedan afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas”¹⁵. De esta forma, la competencia se deriva de la existencia de una competencia explícita interna.

2.4.2. *Competencias subsidiarias.*

Surgen de la creación jurisprudencial¹⁶ donde, en virtud del art. 352 del TFUE, se “permite al Consejo adoptar todas las disposiciones apropiadas, también en el ámbito de las relaciones exteriores”.

El art. 352 del TFUE contiene una disposición por la que se autoriza a la UE a adoptar un acto necesario a fin de alcanzar los objetivos asignados en los tratados, ratificados por la UE, cuando estos no hayan previsto los poderes de acción necesarios para alcanzar dichos objetivos. Así, este artículo es el fundamento jurídico que complementa la competencia del Consejo, previa aprobación del Parlamento, por el que le permite adoptar acuerdos en nombre de la UE en materias económicas, de investigación, desarrollo tecnológico y de medio ambiente; así como alcanzar acuerdos con otras OOI.

Se requiere que estas competencias deriven de que “la acción prevista resulte necesaria para lograr, en el marco de las políticas definidas por los tratados (excepto en la PESC), uno de los objetivos de la UE; no exista ninguna disposición en el Tratado que prevea nuevas acciones para lograr su objetivo; no amplíen las competencias de la UE más allá de lo previsto por los tratados”¹⁷.

¹⁴Doctrina del dictamen 1/76, de 26 de abril de 1977, sobre el proyecto de acuerdo relativo a la creación de un fondo europeo de inmovilización de la navegación interior.

¹⁵ Doctrina AETR, Sentencia de 31 de marzo de 1971, pág. 274.

¹⁶ Doctrina AETR, Sentencia de 31 de marzo de 1971, pág. 283.

¹⁷Glosario de síntesis: *Competencias subsidiarias*. EUR-Lex, sin fecha. http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/subsidiary_powers.html?locale=es (Vid. a mayo de 2017).

2.5. Facultades de la UE en materia de acción exterior¹⁸.

De las competencias anteriores se deriva una serie de facultades atribuidas a la UE, tales como el poder para la conclusión de Tratados Internacionales, el derecho de legación, la participación en organizaciones y conferencias internacionales, su responsabilidad y la capacidad que posee para imponer sanciones a otros sujetos internacionales.

2.5.1. Poder para la conclusión de los Tratados Internacionales.

Es un poder derivado de la atribución de la personalidad jurídica de la UE y de la atribución de la competencia exterior de la UE. Ha permitido que, en opinión de MANGAS MARTÍN, se establezca “un conjunto extraordinariamente amplio, multiforme y complejo de las relaciones exteriores, que resulta prácticamente inabarcable tanto desde el punto de vista de sus instrumentos como desde la perspectiva de sus ámbitos materiales y objetivos.”¹⁹

2.5.2. Derecho de legación.

Es una doble facultad que consiste, desde el punto de vista activo, en enviar a los representantes de la UE a terceros Estados y OOII y; desde el punto de vista pasivo, en recibir agentes diplomáticos o representantes de los terceros Estados y de las OOII.

El reconocimiento del derecho de legación se establece sólo en el art. 27.3 del TUE donde prevé el derecho de legación a favor del SEAE. No obstante, el derecho de legación pasivo se substraer de manera incidental del art. 16 del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la UE cuando establece que “el Estado miembro en cuyo territorio esté situada la sede de la Unión concederá a las misiones de terceros Estados acreditadas ante la Unión las inmunidades y privilegios diplomáticos habituales”.

2.5.3. Participación en organizaciones y conferencias internacionales.

Las relaciones entre la UE con otras OOII se manifiestan a través de tres vías distintas como son la representación mediante el ejercicio del derecho de legación; la cooperación o colaboración administrativa y; la participación de la UE en organizaciones y conferencias

¹⁸MANGAS MARTÍN, Araceli: *Instituciones...* op. cit. nota nº 3. Págs. 513-519.

¹⁹MANGAS MARTÍN, Araceli: *Instituciones...* ibíd. nota nº 3. Pág. 512.

internacionales, lo cual constituye una manifestación del alcance y contenido de la personalidad jurídica internacional de la UE.

2.5.4. Responsabilidad internacional de la UE.

La personalidad jurídica de la UE supone la atribución de la capacidad para ser sujeto activo y pasivo de la responsabilidad internacional. Como sujeto activo consiste en la facultad de hacer valer los derechos de la UE a través de una reclamación judicial y, como sujeto pasivo tiene la obligación de responder por la comisión de hechos ilícitos o de hechos lícitos causantes de daños en los supuestos de responsabilidad objetiva.

Esta responsabilidad se fundamenta en la autonomía de la voluntad de la UE y en el reconocimiento de su personalidad jurídica por terceros Estados y las OOII.

2.5.5. Sanciones internacionales impuestas por la UE.

Son medidas que se imponen a los terceros Estados cuando la UE prevea la necesidad de establecer una serie de obligaciones a fin de mantener la paz y la seguridad internacional. Tienen una motivación política y un fundamento jurídico siendo, principalmente, económicas

No fueron objeto de regulación hasta el Tratado de Maastricht, modificado en el Tratado de Lisboa, en el art. 215. del TFUE, el cual establece que:

“1. Cuando una decisión adoptada de conformidad con el capítulo II del título V del Tratado de la Unión Europea prevea la interrupción o la reducción, total o parcial, de las relaciones económicas y financieras con uno o varios terceros países, el Consejo adoptará por mayoría cualificada, a propuesta conjunta del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y de la Comisión, las medidas necesarias. Informará de ello al Parlamento Europeo.

2. Cuando una decisión adoptada de conformidad con el capítulo 2 del título V del Tratado de la Unión Europea así lo prevea, el Consejo podrá adoptar por el procedimiento establecido en el apartado 1 medidas restrictivas contra personas físicas o jurídicas, grupos o entidades no estatales.

3. Los actos contemplados en el presente artículo incluirán las disposiciones necesarias en materia de garantías jurídicas.”

2.6. Recapitulación.

La UE es una asociación abierta de Estados Europeos tras la modificación introducida en el Tratado de Lisboa (art 47 del TUE), por la que se otorga a la misma de una personalidad jurídica. Supone la facultad de ser parte negociadora y parte contratante en los tratados internacionales.

Su régimen jurídico actual está previsto en un nuevo Título V del TUE sobre la acción exterior de la UE, bajo la rúbrica “Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la Política Exterior de Seguridad Común” (arts. 21 a 41 del TUE).

En la atribución de esta personalidad jurídica se enfatizan los principios generales por los que se rige en materia de acción exterior, previstos en el artículo 21 del TUE, dando lugar a los principios de democracia, Estado de Derecho, universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, respeto de la dignidad humana, principios de igualdad y solidaridad y respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional.

También, en el mismo artículo, se asienta una lista tasada con los objetivos a conseguir por la UE en esta materia, tales como defender sus valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad; consolidar y respaldar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho internacional; mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional, conforme a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, así como a los principios del Acta Final de Helsinki y a los objetivos de la Carta de París, incluidos los relacionados con las fronteras exteriores; apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza; fomentar la integración de todos los países en la economía mundial, entre otras cosas mediante la supresión progresiva de los obstáculos al comercio internacional; contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y de la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales, para lograr el desarrollo sostenible; ayudar a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o de origen humano; y promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza mundial.

Para alcanzar estos objetivos se han analizado las competencias atribuidas a la UE, distinguiendo entre competencias expresas previstas a lo largo del articulado del TFUE; competencias implícitas a razón de la jurisprudencia y; competencias subsidiarias que aparecen cuando no existe competencia explícita o implícita para lograr algún objetivo del Tratado relacionado con el mercado único en virtud del artículo 352 del TFUE permitiendo al Consejo adoptar, por unanimidad, las medidas que considere oportunas.

De estas competencias se deriva a las facultades generales atribuidas en la UE en materia de acción exterior, siendo éstas el poder de conclusión de los Tratados Internacionales derivado de la propia personalidad jurídica; el derecho de legación entendido como una doble facultad (enviar a los representantes de la UE a terceros Estados y otras OOII, así como recibir agentes diplomáticos o representantes de estos últimos); la responsabilidad internacional que supone la atribución de la capacidad para ser sujeto activo y pasivo de la responsabilidad y; las sanciones internacionales que permite la facultad de imponer sanciones a otros sujetos internacionales.

3. MARCO INSTITUCIONAL DE LA ACCIÓN EXTERIOR.

3.1. Instituciones de la UE con competencia en acción exterior.

3.1.1. *Comisión Europea*²⁰.

La Comisión es una institución fundamental equivalente al poder ejecutivo de los Estados miembros y, cuyo principal objetivo es la consecución del interés general de la UE conforme al art. 13.1. TUE, pues deberá “promover sus valores, perseguir sus objetivos, defender sus intereses, los de sus ciudadanos y los de los Estados miembros, así como garantizar la coherencia, eficacia y continuidad de sus políticas y acciones”.

En materia de acción exterior se caracteriza por asumir, en virtud del art. 17.1 del TUE, la titularidad de la representación exterior de la UE que es compartida con el Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y con el Presidente del Consejo. Esta competencia surge de la personalidad jurídica de la UE y, según el ejemplo de DIEZ MORENO, está prevista “para llevar a cabo negociaciones comerciales o negociaciones con otros Estados u Organismos Internacionales, si bien deberá seguir las instrucciones del Consejo, que suele ostentar además el poder de conducir (firmar) tales negociaciones o acuerdos.”²¹

Este papel de la Comisión se ve reforzado, según el art. 18 TUE, por el hecho de que el Alto Representante es a su vez el vicepresidente de la Comisión y del cual depende el SEAE.

3.1.2. *Consejo Europeo*²².

El Consejo Europeo reúne a los Jefes de Estado o de Gobierno de los países de la UE, al Presidente de la Comisión Europea y al Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad a fin de definir la orientación y las prioridades políticas generales.

²⁰M. SÁNCHEZ, Víctor: *Derecho de la Unión Europea*. Barcelona: Editorial Huygens, 2016. Págs. 98-99.

²¹DÍEZ MORENO, Fernando: *Manual...* op. cit. nota n° 7. Pág. 263.

²²M. SÁNCHEZ, Víctor: *Derecho ...*ibíd. nota n°20. Págs. 81-82.

En virtud del art. 15.1 del TUE se establece que: “El Consejo europeo dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá las políticas generales. No ejercerá función legislativa alguna.” Así, es la institución encargada de decidir sobre la orientación y las prioridades políticas generales de la UE, pero sin capacidad legislativa.

En materia de acción exterior es competente en las cuestiones complejas o sensibles que no pueden resolverse en las instancias inferiores de la cooperación intergubernamental; establecer la PESC, teniendo en cuenta los intereses estratégicos de la UE como sus consecuencias en materia de defensa; designar y nombrar a los candidatos elegidos para determinados puestos relevantes, por ejemplo, en el Alto Representante de la Unión.; solicitar a la Comisión la elaboración de una propuesta legislativa pudiendo someter esta propuesta al Consejo para que la desarrolle.

En consecuencia, el Consejo Europeo es el encargado del desempeño de las funciones de impulso y orientación de las políticas generales de la UE, siendo la máxima jerarquía tanto política como administrativa de la UE.

La profesora CASTRO-RIAL GARRONE resalta que “al Consejo Europeo actualmente se le deben importantes progresos, porque no sólo opera como motor o instancia de impulso político general sino como instancia de «decisión y arbitraje».”²³

3.1.3. Consejo de la Unión Europea²⁴.

El Consejo, autodenominado desde el 8 de noviembre de 2013 “Consejo de la UE”²⁵, es la institución encargada de los procesos de adopción de decisiones de la UE. Representa el interés de la UE y para alcanzar este fin va a canalizar la participación los gobiernos de los Estados miembros cuando tomen decisiones de trascendencia europea. Está integrado por los ministros del ramo de cada uno de los Estados miembros.

²³ESCOBAR HERNÁNDEZ, Concepción: *Instituciones de Derecho Comunitario*. Valencia: Editorial Tirant Lo Blanch, 2006. Capítulo VI: *El sistema institucional de la UE*, por CASTRO-RIAL GARRONE, Fanny, pág. 105.

²⁴M. SÁNCHEZ, Víctor: *Derecho ...op. cit. nota n°20*. Págs. 82-86.

²⁵Decisión 93/591/UE relativa a su denominación, tras la entrada en vigor del TUE, DOUE, n° L281, de 16/1993.

Las competencias del Consejo en materia de acción exterior se asientan en tres funciones donde se conjugan los intereses comunitarios con los nacionales, según establece el art. 16.1 del TUE “el Consejo ejercerá conjuntamente con el Parlamento Europeo la función legislativa y la función presupuestaria. Ejercerá funciones de definición de políticas y de coordinación, en las condiciones establecidas en los Tratados”.

Así, en primer lugar, es titular junto con la Comisión del poder ejecutivo ejerciendo la función de definir las políticas comunitarias y de coordinación. El profesor GIRÓN LAURRUCEA indica que: “se constituye al Consejo como la institución que representa al poder constituyente constituido, y al mismo tiempo, ejerce las competencias que este poder ha atribuido a la Unión.”²⁶ Esto se debe a que los Estados miembros son los titulares de su soberanía y, en consecuencia, son quienes establecen la forma y el alcance de los poderes, funciones y competencia atribuidas a la UE. Por ello, la competencia ejecutiva no va a ser exclusiva del Consejo, sino que ésta se comparte con el Parlamento Europeo gracias a las reformas introducidas por los Tratados de Maastricht y de Ámsterdam.

En segundo lugar, es titular junto con el Parlamento europeo del poder normativo ya que puede aprobar los distintos tipos de normas jurídicas (Reglamentos, Directivas, Decisiones, Informes) adecuando las políticas europeas.

En tercer lugar, es titular del poder de representación en el orden internacional y en la gestión de las relaciones exteriores de la UE con terceros Estados y con las OOII, así lo resalta la profesora CASTRO-RIAL GARRONE al expresar que “su papel es fundamental en la adopción de decisiones sobre «relaciones exteriores» en el ámbito del título V de la PESC, que se materializa a través de acciones y posiciones comunes adoptadas por unanimidad.”²⁷

3.1.4. El alcance del resto de Instituciones de la UE²⁸.

Es necesario hacer una breve mención a las siguientes instituciones de la UE, aunque tengan un papel menor en materia de acción exterior.

²⁶GIRÓN LARRUCEA, José A.: *El sistema jurídico...* op. cit. nota nº 5. Pág. 201.

²⁷ESCOBAR HERNÁNDEZ, Concepción: *Instituciones ...* op. cit. nota nº 23. Pág. 102.

²⁸DÍEZ MORENO, Fernando: *Manual...* op. cit. nota nº 7. Págs. 1181-1186.

El Parlamento realiza un control político y delibera sobre las decisiones adoptadas. Para ello, conforme al párrafo segundo del art 36 del TUE, el Parlamento podrá dirigir preguntas o formular recomendaciones al Consejo y al Alto Representante. Además, este último deberá consultar periódicamente al Parlamento sobre los aspectos principales y las opciones básicas de la política exterior, de tal manera, que velará por los intereses del Parlamento.

El Tribunal de Justicia de la UE, en principio, no conoce de los asuntos de la política de acción exterior, pero en virtud del art. 275 del TFUE, este Tribunal tendrá competencia para conocer de los procedimientos de legalidad que hayan sido recurridos por personas físicas o jurídicas, de las Decisiones del Consejo que adopten medidas restrictivas hacia los recurrentes.

El Tribunal de Cuentas de la UE es el encargado del presupuesto de la UE siendo el órgano encargado de la financiación de las políticas adoptadas por la UE, por lo que también se incluye dentro de la política de acción exterior.

3.2. Órganos y organismos con competencia en acción exterior.

3.2.1. Comité de Representantes Permanentes²⁹.

Se regula en el art. 240.1 del TFUE donde se establece que: “Un comité compuesto por los representantes permanentes de los Estados miembros se encargará de preparar los trabajos del Consejo y de realizar las tareas que éste le confie. El comité podrá adoptar decisiones de procedimiento en los casos establecidos en el reglamento interno del Consejo”.

Se compone de los representantes permanentes de los distintos Estados miembros siendo los Embajadores de cada Estado miembro. Estos tienen una doble competencia, en primer lugar, son los encargados del diálogo entre los representantes permanentes, entre sí y estos con sus respectivos países y, en segundo lugar, son los encargados del control político ya que deben convencer a los otros representantes sobre la postura que ha de llevar la Comisión y, posteriormente, se encarga de defender la postura adoptada frente al país que representa.

²⁹M. SÁNCHEZ, Víctor: *Derecho ...op. cit. nota n°20. Págs. 87-88.*

En la práctica, se divide en dos formaciones diferentes como son el “COREPER II” y “COREPER I”.

El “COREPER II” está formado por los Embajadores Permanentes. Es al que le corresponde la adopción de políticas institucionales, económicas y de principio. También se ocupa de las relaciones exteriores y de los temas de desarrollo y energía, así como de las políticas regionales.

El “COREPER I” está formado por los Representantes Permanentes Adjuntos. Es el que le corresponde los asuntos de carácter más técnico, desarrollando las principales materias en unión aduanera, armonización de legislaciones, política de transporte, social, industrial y presupuestaria.

3.2.2. Servicio Europeo de Acción Exterior³⁰.

Para ejecutar las decisiones adoptadas por el Consejo y el Consejo Europeo, se pone a disposición del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad una unidad de representación por el SEAE.

Su organización y funcionamiento se elabora a partir de la propuesta del Alto Representante y con la aprobación del Consejo. Su sede está situada en Bruselas y está encabezada por el Alto Representante, mientras que las distintas delegaciones son dirigidas por un jefe de delegación que tiene rango de embajador.

Esta unidad cuenta con 140 delegaciones que ejercen funciones muy similares a las de una embajada, es decir, gestionan las relaciones diplomáticas y las asociaciones estratégicas con los países no pertenecientes a la UE y trabajan con los servicios diplomáticos nacionales de los países de la UE, las Naciones Unidas y otras grandes potencias (arts. 27.3 del TUE). Además, ejerce la representación de la UE y actúa en colaboración con las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros (arts. 221 del TFUE).

Las delegaciones de asuntos exteriores de la UE tienen por objetivo establecer un entendimiento y una base común, de tal manera que, la UE asienta la base para iniciar un diálogo político bilateral que le permite proporcionar las alertas tempranas sobre posibles

³⁰Información básica sobre la UE: *Servicio Europeo de Acción Exterior*. Europa.eu, febrero de 2017. https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/eeas_es (Vid. a mayo de 2017).

problemas potenciales y se apoya en la coordinación de la planificación de políticas para evitarlos.

3.3.2. Otros organismos relevantes.

Aunque tienen un papel menor, se mencionan los siguientes organismos de la UE por desarrollar también competencias en materia de acción exterior.

El Comité para Asuntos Exteriores (CAE)³¹ es un comité consultivo dependiente del Consejo, encargado de la política exterior, la defensa y seguridad, el comercio, la cooperación para el desarrollo y la ayuda humanitaria.

El Instituto de Seguridad de la UE (IESUE)³² es un grupo de reflexión sobre la política exterior de la UE, encargado de promover una cultura de seguridad común a toda la UE, contribuir al desarrollo y la proyección de la PESC y enriquecer el debate estratégico.

El Centro de Satélites de la UE (SatCen)³³ es el organismo que contribuye a la toma de decisiones y la actuación de la UE en el contexto de la PESC. Se caracteriza por proporcionar los productos y servicios basados en la explotación de recursos espaciales y datos colaterales, como por ejemplo las imágenes aéreas y por satélite, y servicios afines.

La Oficina Europea de Policía (Europol)³⁴ y la Unidad de Cooperación Judicial de la UE o (Eurojust)³⁵ son las agencias encargadas de velar por el cumplimiento de la ley en la UE.

³¹Información básica sobre la UE: *El Consejo en su formación de Asuntos Exteriores*. Consejo Europeo, enero de 2017. <http://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/configurations/fac/> (Vid. a mayo de 2017).

³²Oficina de publicaciones: *Instituto de Seguridad de la UE*. EUR-Lex, marzo de 2017. https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/iss_es (Vid. a mayo de 2017).

³³Oficina de publicaciones: *Centro de Satélites de la UE*. EUR-Lex, marzo de 2017. https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/satcen_es (Vid. a mayo de 2017).

³⁴Oficina de publicaciones: *Oficina Europea de Policía*. EUR-Lex, marzo de 2017. https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/europol_es (Vid. a mayo de 2017).

³⁵Oficina de publicaciones: *Unidad de Cooperación Judicial de la Unión Europea*. EUR-Lex, marzo de 2017. https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/eurojust_es (Vid. a mayo de 2017).

Se caracterizan por ayuda a las autoridades policiales y judiciales nacionales a combatir la delincuencia internacional y el terrorismo.

3.3. Funcionarios europeos con especial transcendencia en asuntos exteriores.

3.3.1. Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad⁶.

Es una figura introducida por el Tratado de Lisboa para fortalecer el papel de la UE como actor internacional. En la práctica viene a sustituir al Alto Representante para la PESC y al Comisario europeo encargado de las relaciones exteriores.

La designación de este cargo la realiza el Consejo Europeo a través de una mayoría cualificada y bajo la aprobación del Presidente de la Comisión y su duración dependerá del Consejo Europeo (art. 18 del TUE), o bien, de su dimisión voluntaria, cesión o fallecimiento (art. 246 del TUE).

Se trata de un cargo con naturaleza híbrida porque participa en los trabajos del Consejo Europeo (art. 15 del TUE) y preside el Consejo de Asuntos Exteriores (art. 18 del TUE). En consecuencia, forma parte del Consejo y del Consejo Europeo e incluso llega a participar en el Parlamento Europeo ya que puede ser consultado periódicamente sobre los aspectos fundamentales de la PESC y la PCSD, a fin de informar sobre el desarrollo de las mismas (art. 36 del TUE).

3.3.2. Representantes especiales de la UE⁷.

Se caracterizan por estar provistos de un mandato específico para políticas concretas. Son nombrados a propuesta del Alto Representante, en virtud del art. 33 TUE.

Su finalidad es dotar a la UE de una presencia más activa en determinadas regiones, o bien, en ciertas áreas temáticas que la UE considere claves en el desarrollo de su política exterior como, por ejemplo, en materia de Derechos Humanos.

⁶DÍEZ MORENO, Fernando: *Manual...* op. cit. nota nº 7. Págs. 1183-1185.

⁷Ministerios de Asuntos Exteriores y de Cooperación: *Política Exterior y de Seguridad Común*. Sin fecha <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/UnionEuropea/Paginas/PoliticaExteriorSeguridadComun.aspx> (Vid. a mayo de 2017).

Actuarán bajo la autoridad de la Alto Representante y se coordinarán e informarán al SEAE y a los Estados Miembros.

3.4. Recapitulación.

En este Capítulo se han tenido en cuenta las figuras institucionales con más importancia en materia de acción exterior:

La Comisión es una institución fundamental equivalente al poder ejecutivo de los Estados miembros, cuyo principal objetivo es la consecución del interés general de la UE. Se caracteriza por asumir la titularidad de la representación exterior de la UE a razón de la personalidad jurídica de la UE. Y su posición se ve reforzada a través del Alto Representante que ostenta la vicepresidencia de la Comisión y del cual depende el SEAE.

El Consejo Europeo es la institución de la UE integrado por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por su Presidente y el Presidente de la Comisión. Su misión es elaborar las líneas y objetivos estratégicos que van a ser adoptados por la política exterior de la UE. En la práctica actúa como poder ejecutivo.

El Consejo o Consejo de Ministros es la institución de la UE que aplica la estrategia propuesta por el Consejo Europeo a través de las Decisiones, supervisa su ejecución y se asesora para la mejor adecuación de las Decisiones por medio de los diferentes Comités especializados, en especial, del Comité para los Asuntos Exteriores.

El COREPER es el órgano, dependiente del Consejo Europeo, integrado por los Embajadores Permanentes (COREPER II) y por los Representantes Permanentes Adjuntos (COREPER I) de los distintos Estados miembros. Su misión es preparar los trabajos del Consejo y de realizar las tareas que éste le confíe, incluyendo materias relacionadas con las relaciones exteriores.

El SEAE es un órgano de representación y ejecución de las decisiones adoptadas por el Consejo y el Consejo Europeo y puesto a disposición del Alto Representante. Se compone de 140 delegaciones de asuntos exteriores de la UE y tienen por objetivo establecer el diálogo político bilateral con terceros Estados.

El Alto Representante es un alto funcionario europeo designado por el Consejo y el Consejo Europeo. Se trata de un cargo con naturaleza híbrida porque participa en los

trabajos del Consejo Europeo (art. 15 del TUE) y preside el Consejo de Asuntos Exteriores (art. 18 del TUE).

Los Representantes especiales de la UE son funcionarios europeos designados por el Alto Representante. Se caracterizan por tener un mandato específico, para políticas concretas. Su misión es dotar a la UE de una presencia más activa en determinadas regiones o bien en ciertas áreas temáticas, claves para la política exterior.

4. POLÍTICAS EXTERIORES DE LA UE.

4.1. Política comercial común³⁸.

Es la primera de las políticas. Se encuentra integrada en la política exterior desde los primeros momentos de la UE. Su finalidad es contribuir al establecimiento de un comercio justo y libre dentro de la UE, respecto de las relaciones comerciales que se efectúan con el resto del mundo (art. 3.5 del TFUE).

Inicialmente, para alcanzar este objetivo, los Estados miembros decidieron crear una unión aduanera por la que se establecía un arancel común para las importaciones de terceros Estados, de tal manera que, este arancel exterior común se aplica de manera uniforme en todos los Estados miembros respecto de las importaciones de terceros Estados. En la actualidad, la PCC ha ampliado su competencia a otros campos en los que se admite las negociaciones comerciales relativas a productos, servicios y propiedad intelectual.

Las bases de esta política se asientan en el Título II de la Parte V del TFUE, dedicado a la “Acción Exterior de la UE”, denominado de “Política Comercial Común” (arts. 206 y 207 del TFUE).

Los objetivos perseguidos por esta política, según el art. 206 del TFUE, son el desarrollo armonioso del comercio mundial; la supervisión progresiva de los obstáculos al comercio internacional; la supervisión progresiva de los obstáculos a la inversión extranjera directa; y la reducción de las barreras arancelarias.

Los medios e instrumentos utilizados por esta política, según art. 207.1 del TFUE, van a ser modificaciones arancelarias; acuerdos arancelarios y comerciales; aspectos comerciales de la propiedad intelectual; inversión extranjera directa; medidas de liberalización; política de exportación; y medidas de protección comercial.

Las instituciones encargadas de adoptar un marco político comercial adecuado a través del procedimiento legislativo ordinario son el Consejo y el Parlamento, tal como establece el art. 207.2 del TFUE.

³⁸DÍEZ MORENO, Fernando: *Manual...* op. cit. nota nº 7. Págs. 1125- 1135.

La facultad de negociar con terceros países estará en manos de la Comisión, según el art. 207.3 del TFUE, desarrollándose en disposiciones específicas, según los apartados 3, 4 y 5 del art. 207 del TFUE, a través de la prestación de recomendaciones al Consejo; velando junto al Consejo de la compatibilidad de los acuerdos negociados respecto de las políticas y normas internas de la UE; realizando las negociaciones en consulta de un comité especial designado por el Consejo, para ello informara periódicamente al comité especial como el Parlamento que se pronunciara por unanimidad y, dejará la decisión final de la negociación en manos de la mayoría cualificada del Consejo.

Esta política se basa en las relaciones comerciales que los diferentes Estados miembros llevan a cabo a través de materias de importación y exportación junto con sus correspondientes manifestaciones a través de los acuerdos comerciales.

4.1.1. En materia de importaciones.

La PCC en esta materia se realiza, respecto de productos y servicios que se importan de terceros Estados al territorio de la UE, a través de diversas medidas.

Primero, el régimen de los productos liberalizados consistente en la reducción o eliminación de restricciones al comercio internacional. Según el profesor PAÚL GUTIÉRREZ va a suponer: “la reducción o eliminación de aranceles, la abolición o ampliación de las cuotas a la importación, la abolición de los tipos de cambio múltiples, la eliminación de los requerimientos administrativos a las importaciones y, en general, de cualquier traba al intercambio internacional de bienes y servicios.”³⁹ Esta política comercial se encuentra regulada en el Reglamento 3285/94, de 22 de diciembre de 1994 (deroga el Reglamento 518/94 y, ha sido modificado por los Reglamentos 139/96, 2315/96, 2474/2000 y 2200/2004). Sus principales objetivos van a comprender la búsqueda de la eficiencia como justificación del libre comercio; los beneficios adicionales del libre comercio; y del argumento político a favor del libre comercio. Se traduce en la política llevada por los países industrializados y ha llevado a la liberalización de los mercados.

³⁹PAÚL GUTIÉRREZ, Jesús: *Liberalización Comercial*. Unidad Editorial Información Económica S.L., edición de 2017. <http://www.expansion.com/diccionario-economico/liberalizacion-comercial.html> (Vid. a mayo de 2017).

Segundo, el régimen de los productos no liberalizados consistente en la sujeción a contingentes arancelarios. Según DIEZ MORENO va a suponer: “establecer un procedimiento de gestión comunitario de los contingentes cuantitativos”⁴⁰, es decir, se va a establecer una limitación de los productos que van a poder entrar en el territorio comunitario. Este procedimiento se regula en el Reglamento 520/94, de 7 de marzo de 1994 donde se establece la obligación del Consejo de fijar los contingentes, a propuesta de la Comisión, y la obligación de definir los criterios de reparto entre los Estados miembros.

Tercero, las medidas de defensa son los instrumentos de la PCC encargados de proteger el mercado europeo de los posibles daños que causen las importaciones de terceros Estados, es decir, es un medio de protección del mercado europeo. El Reglamento 3285/94, de 22 de diciembre de 1994 (actual Reglamento 139/96) distingue dos tipos de medidas de protección, siendo éstas las medidas de vigilancia y las medidas de salvaguardia. Su finalidad es someter a las importaciones a determinados controles, sean previos o posteriores; y las medidas de urgencia. Quiere establecer contingentes a la importación cuando los productos provoquen graves perjuicios a los contingentes europeos. Además, la UE ha desarrollado una protección más específica en otras materias.

En materia de Antidumping, política que defiende el producto europeo frente al producto extranjero cuando el suministrador extranjero vende sus productos a precios por debajo de su coste de producción (situación denominada “dumping”) por lo que se impide el libre comercio. Se reguló en el Reglamento 348/96, de 22 de diciembre de 1995 (actualmente es el Reglamento 1036/2016, relativo a la defensa contra las importaciones que sean objeto de dumping por parte de países no miembros de la UE).

En materia de Subvenciones, donde se defiende el producto europeo frente al producto extranjero a causa de que el suministrador extranjero goza de ayudas directas o indirectas no permitidas por la OMC lo que impide el libre comercio. Se regula en el Reglamento 2026/97, de 6 de octubre de 1997 (actualmente es el Reglamento 597/2009, sobre la defensa contra las importaciones subvencionadas originarias de países no miembros de la UE).

⁴⁰DÍEZ MORENO, Fernando: *Manual...* op. cit. nota n° 7. Pág. 1130.

En materia de competencia desleal, se defiende los derechos de la UE respecto de las prácticas comerciales realizadas con terceros países cuando estos actúen de forma ilícita impidiendo también el libre comercio. Se reguló inicialmente por el Reglamento 2641/84, de 17 de septiembre de 1984, modificado por el Reglamento 3286/94, de 22 de diciembre de 1994 con el objeto de adecuar su contenido y objeto a las nuevas reglas del comercio internacional acordadas en el seno del GATT y OMC (actualmente es el Reglamento 1843/2015).

En materia de falsificaciones, donde se autoriza la intervención de las autoridades aduaneras en los casos de vulneración de determinados derechos de propiedad intelectual a fin de desincentivar esta actividad. Se regula en el Reglamento 1383/2003, de 22 de julio de 2003 (actualmente es el Reglamento 608/2013), en el que se establecen severas medidas como, por ejemplo, la destrucción de las mercancías, su exclusión en circuitos comerciales o la privación de los beneficios esperados por los causantes o autores de dichas falsificaciones.

4.1.2. *En materia de exportaciones.*

La PCC en esta materia se realiza respecto de productos y servicios que se exportan a terceros Estados desde el territorio de la UE, se contempla en el art. 207.1 del TFUE y ha sido desarrollada por múltiples Reglamentos y Directivas.

La finalidad es lograr «Una Europa global, que permita la armonización de los procedimientos en materia de exportación de mercancías comunitarias», así lo destaca DIEZ MORENO, debido a que: “En la economía actual, el acceso a los mercados es el principal determinante de la potencia económica de las empresas y los exportadores europeos.”⁴¹

El desarrollo de esta política está en manos de la Comisión que será la institución encargada de proponer las posibles cooperaciones reforzada a seguir por los Estados y las empresas. Para ello, abordaran aspectos relacionados con los problemas surgidos en los mercados de terceros Estados; la identificación de carencias del sistema actual; o el rumbo que debe adoptar la política de la UE para afrontar una economía mundial en pleno cambio.

⁴¹DÍEZ MORENO, Fernando: *Manual...* op. cit. nota n° 7. Pág. 1132.

4.1.3. Instrumentos de la PCC.

Uno de los principales contenidos de la PCC es la celebración de acuerdos comerciales de la UE con terceros países o con OOI. En el art. 207.3 del TFUE asienta el régimen de procedimiento para elaborar estos acuerdos al establecer que: “La Comisión presentara recomendaciones al Consejo, que la autoriza para iniciar las negociaciones necesarias. Corresponderá al Consejo y a la Comisión velar por que los acuerdos negociados sean compatibles con las políticas y normas internas de la Unión”. Su párrafo segundo lo refuerza con el apoyo de un Comité especial: “La Comisión llevara a cabo dichas negociaciones en consulta de un Comité especial designado por el Consejo para asistirle en dicha tarea y con arreglo a las directrices que el Consejo pueda dirigirle. La Comisión informara periódicamente al Comité especial, así como al Parlamento Europeo, sobre la marcha de las negociaciones”

En la práctica, la Comisión elabora tres tipos de acuerdos comerciales.

En primer lugar, los acuerdos comerciales puros, son acuerdos que realiza la UE con terceros Estados a fin de confeccionar su política comercial. Su régimen se define a través de la Decisión del Consejo de 16 de diciembre de 1969, por la que se establece una prórroga para los acuerdos nacionales anteriores al periodo de transición y por la que se asegura la sustitución de los acuerdos nacionales por los acuerdos Comunitarios. Esta sustitución se realizará de forma progresiva, aunque se establece una limitación en la prórroga al requerirse que, los acuerdos nacionales anteriores al periodo de transición, no se opongan a la futura PCC de la UE.

En segundo lugar, los acuerdos de auto-limitación de exportaciones, son acuerdos por los que los Estados se comprometen a limitar por si mismos sus exportaciones con el fin de evitar las medidas restrictivas de los países importadores. Se tratan de, en opinión de DÍEZ MORENO: “una técnica consecuencia de la crisis económica mundial y de la competencia a que los países occidentales se encuentran sometidos por los productos que provienen de países en vías de desarrollo.”⁴²

En tercer lugar, los acuerdos de cooperación comercial surgen de los procedimientos de la política comercial y se caracterizan por estar sometidos a las negociaciones bilaterales

⁴²DÍEZ MORENO, Fernando: *Manual...* op. cit. nota n° 7. Pág. 1135.

entre los Estados. Para evitar que estos acuerdos sean contrarios a la política de la UE, se aprobó la Decisión del Consejo de 22 de julio de 1974, donde establece un procedimiento de consultas para los acuerdos de cooperación entre los Estados miembros con terceros Estados.

En la práctica, las consultas se realizan ante un Comité restringido compuesto por representantes de los Estados miembros y de la Comisión o bien, ante el “Grupo de coordinación de las políticas de seguros de crédito”. Su objetivo es asegurar la conformidad de los Estados miembros con las políticas de la UE.

4.2. Política de cooperación y de ayuda humanitaria⁴³.

La segunda de las políticas hace que la UE sea uno de los principales actores del marco internacional. Su finalidad se desarrolla desde dos puntos de vista:

4.2.1. Cooperación al desarrollo.

La cooperación al desarrollo tiene por objetivos la lucha contra la pobreza; el desarrollo económico y social; la inserción en la economía mundial; la consolidación de la democracia y el Estado de Derecho y; el respeto de los derechos humanos. Por regla general, se traduce en los mecanismos de ayuda, sensibilización y estructura económica a favor de un país o región subdesarrollado o en vías de desarrollo.

Es una competencia compartida entre la UE y los Estados miembros (art. 4.4 del TFUE).

El Tratado de Lisboa introduce tres Capítulos en el Título III relativos a: la cooperación al desarrollo; la cooperación económica, financiera y técnica con terceros países y, a la ayuda humanitaria. Se distinguen los siguientes campos en materia de cooperación: La reducción y, finalmente, la erradicación de la pobreza (art. 208.1 del TFUE); La cooperación económica, financiera y técnica, y en particular en el ámbito financiero (art. 212.1 del TFUE) y; La prestación de asistencia y socorro a las poblaciones de los terceros países víctimas de catástrofes naturales o de origen humano, y protegerlas (art. 214.1 del TFUE).

⁴³DÍEZ MORENO, Fernando: *Manual...* op. cit. nota nº 7. Págs. 1145-1161.

4.2.2. Ayuda humanitaria.

Su objetivo es ayudar a la población del exterior de la UE a hacer frente a las situaciones de emergencia ya sean: naturales, como las inundaciones o terremotos; o de origen humano, como las guerras o migraciones masivas de personas. Por regla general es una financiación a través del suministro de bienes, servicios o asistencia técnica.

El Tratado de Lisboa en su Capítulo 3 del Título III del TFUE dedicado a la ayuda humanitaria, separa a la PCAH en dos materias distintas: la cooperación al desarrollo, principalmente económico, de la ayuda humanitaria en sentido estricto. Esta ayuda humanitaria: Se llevará a cabo en el marco de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión y tendrán por objeto prestar asistencia y socorro a las poblaciones de los terceros países víctimas de catástrofes naturales o de origen humano, y protegerlas, para hacer frente a las necesidades humanitarias resultantes de esas diversas situaciones (art. 214.1 del TFUE); se basa en los principios del Derecho internacional y en los principios de imparcialidad, neutralidad y no discriminación (art. 214.2 del TFUE) y; el Consejo desarrollara esta política a través del procedimiento legislativo ordinario (art. 214.3 del TFUE).

Esta política se desarrolló por medio del Reglamento 1257/96, de 20 de junio de 1996 (actualmente Reglamento 1882/2003). Constituye una regulación más específica de la ayuda humanitaria, su financiación y los procedimientos de decisión junto con la obligación de presentar un informe anual al Parlamento sobre la misma.

4.2.3. Instrumentos de la PCAH.

La política interna desarrollada por la UE en materia de la PCAH se manifiesta en el exterior a través de los acuerdos de cooperación y colaboración realizados con terceros Estados no comunitarios.

Esta política ocupa un lugar central en las políticas exteriores de la UE pues, inicialmente, se orientaba a los Estados de África, el Caribe y el Pacífico, aunque la UE ha ido ampliando gradualmente su foco de atención lo que le permite colaborar actualmente con aproximadamente 160 países de todo el mundo y supone un gasto para la UE de

80,864 millones de euros⁴⁴, conforme al marco financiero plurianual en el periodo 2014-2020, relativo a los instrumentos financieros de acción exterior de la UE.

4.3. Política exterior y de seguridad común⁴⁵.

La tercera de las políticas tiene una naturaleza muy particular pues surge de la competencia de los Estados miembros, la cual se cede a favor de la UE tras la introducción de la personalidad jurídica de la UE en el Tratado de Lisboa.

4.3.1. Objetivos de la PESC.

Sus objetivos son fijados por el Consejo Europeo determinando los intereses estratégicos de la UE. Para ello, adoptará las decisiones que resulten necesarias a la escena internacional (art. 26.1 del TUE).

Se basarán en los principios establecidos en las disposiciones comunes contempladas para la acción exterior de la UE (art. 23 y ss. del TUE) ya que la UE dirigirá, definirá y ejecutará la PESC a partir de la solidaridad política mutua entre los Estados miembros, en la identificación de los asuntos que presenten un interés general y en la consecución de una convergencia cada vez mayor de la actuación de los Estados miembros.

La competencia de la UE en materia de la PESC abarcará todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política común de defensa que podrá conducir a una defensa común (art. 24.1 del TUE).

4.3.2. Procedimiento de la PESC.

Se rige por el principio básico donde el Consejo Europeo y el Consejo adoptaran, por unanimidad, las decisiones en materia de la PESC salvo en los supuestos en que se disponga otra cosa (art. 31.1 del TUE).

⁴⁴RAMET, Valerie: *La política de desarrollo: Resumen general*. Europarl, Parlamento europeo, noviembre de 2016. http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.3.1.html (Vid. a mayo de 2017).

⁴⁵DÍEZ MORENO, Fernando: *Manual...* op. cit. nota nº 7. Págs. 1169-1180.

Este procedimiento surge con la definición de las orientaciones generales y las líneas estratégicas de la PESC emitidas por el Consejo Europeo (art. 26.1 del TUE).

A partir de este momento, se convoca reunión ordinaria o extraordinaria al Consejo Europeo a la propuesta del Presidente del Consejo Europeo (párrafo 2 del art. 26.1 del TUE) o bien del Alto Representante (art. 30.2 del TUE).

Una vez reunido, el Consejo Europeo y el Consejo aprobarán, por unanimidad y en algunos supuestos por mayoría cualificada, las decisiones europeas necesarias para definir y ejecutar la PESC. Para ello se basarán en las orientaciones generales y líneas estratégicas definidas con anterioridad (art. 26.2 del TUE).

Finalmente, la PESC será ejecutada por el Alto Representante y por los Estados miembros utilizando los medios nacionales y los de la Unión (art. 26.3 del TUE).

4.3.3. Instrumentos de la PESC.

Dentro de estos instrumentos se encuentran las decisiones del Consejo y la cooperación intergubernamental sistemática.

Las decisiones del Consejo son el instrumento principal de la UE en materia de política exterior. Actúan como el soporte a las decisiones del Consejo por medio del que se pronuncia y ejecuta una acción de la UE o una posición de la UE. Se distinguen tres tipos.

Primero, decisiones del pronunciamiento sobre una acción de la UE: Se regula en el art. 28 del TUE que establece: “1. Cuando una situación internacional exija una acción operativa de la Unión, el Consejo adoptará las decisiones necesarias. Éstas fijarán los objetivos, el alcance, los medios que haya que facilitar a la Unión, las condiciones de su ejecución y, en caso necesario, su duración...Si se produjera un cambio de circunstancias con clara incidencia sobre un asunto objeto de tal decisión, el Consejo revisará los principios y objetivos de dicha decisión y adoptará las decisiones necesarias; 2. Las decisiones contempladas en el apartado 1 serán vinculantes para los Estados miembros en las posiciones que adopten y en el desarrollo de su acción.; 3. Cuando exista cualquier plan para adoptar una posición nacional o emprender una acción nacional en aplicación de una de las decisiones contempladas en el apartado 1, el Estado miembro de que se trate proporcionará información en un plazo que permita, en caso necesario, una concertación previa en

el seno del Consejo. La obligación de información previa no se aplicará a las medidas que constituyan una mera transposición al ámbito nacional de las decisiones del Consejo.; 4. En caso de imperiosa necesidad derivada de la evolución de la situación y a falta de revisión de una de las decisiones del Consejo a que se refiere el apartado 1, los Estados miembros podrán adoptar con carácter de urgencia las medidas necesarias, teniendo en cuenta los objetivos generales de dicha decisión. El Estado miembro de que se trate informará al Consejo inmediatamente de tales medidas.; 5. En caso de que un Estado miembro tenga dificultades importantes para aplicar una decisión contemplada en el presente artículo, solicitará al Consejo que delibere al respecto y busque las soluciones adecuadas. Estas soluciones no podrán ser contrarias a los objetivos de la decisión contemplada en el apartado 1 ni mermar su eficacia”. Requieren, en materia de la PESC, la unanimidad para la aprobación de su procedimiento.

Segundo, decisiones del pronunciamiento sobre una posición de la UE. Se regula en el art. 29 del TUE que establece: “El Consejo adoptará decisiones que definirán el enfoque de la Unión sobre un asunto concreto de carácter geográfico o temático. Los Estados miembros velarán por la conformidad de sus políticas nacionales con las posiciones de la Unión”. Requieren, en materia de la PESC, la unanimidad para la aprobación de su procedimiento.

Tercero, decisiones de la ejecución de una acción o una posición de la UE. Son las Decisiones que permiten ejecutar las anteriores requiriendo, en materia de la PESC, una mayoría cualificada para la aprobación de su procedimiento.

La cooperación intergubernamental sistemática que surge de la tradición de la cooperación política entre los Estados. Parte de las obligaciones recíprocas de información, consultas y coordinación de la acción exterior que pactan dos o más Estados miembros. Esta prevista su aplicación en el art. 34.1 del TUE donde se establece que “los Estados miembros coordinarán su acción en las OOI y con ocasión de las conferencias internacionales. Los Estados miembros defenderán en esos foros las posiciones de la Unión. El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad organizará dicha coordinación.”

Se regirá por los principios de solidaridad y lealtad, de tal manera que los Estados miembros deberán apoyarse activamente y sin reservas (art. 24.3 del TUE). Un efecto

derivado de estos principios es el deber de mantener informados a los demás Estados miembros que no participen, así como al Alto Representante, para permitir la cooperación y contribución de una formulación y puesta (párrafo 3 del art 32 del TUE).

4.3.4. Financiación de la PESC.

Los costes que se provoquen por la política exterior, incluyendo los de la PESC, se rigen por el mecanismo para la administración de la financiación de los costes comunes de las operaciones de la UE. Este mecanismo fue creado por la Decisión del Consejo 2004/197/PESC de 23 de febrero de 2004 (última modificación: Decisión 2013/44/PESC, de 22 de enero de 2013).

Esta decisión desarrolla los gastos previstos en el art. 41 del TUE, que incluyen gastos administrativos, gastos operativos y gastos generados por procedimientos específicos.

4.4. Política común de seguridad y defensa⁴⁶.

Es la cuarta de las políticas deriva de la regulación de la PESC, su objetivo es conducir a la UE a un auténtico sistema de defensa respecto de los posibles incidentes surgidos en el marco internacional.

Es competencia de la UE todas las cuestiones relativas a la seguridad de la UE, incluyendo la política de defensa común (art. 24.1 del TUE).

Esta política es considera parte de la PESC según el art 42. 2 del TUE, al establecer que: “La política común de seguridad y defensa incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión”.

4.4.1. Objetivos de la PCSD.

De la regulación contenida en el art 42 del TUE se sustrae que la UE ofrece capacidad operativa basada en medios civiles y militares, proporcionada por los Estados miembros para las misiones exteriores que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional y; además, establecerá una definición progresiva de la PCSD que permitirá una defensa común para todos los Estados miembros.

⁴⁶DÍEZ MORENO, Fernando: *Manual...* op. cit. nota nº 7. Págs. 1189-1195.

4.4.2. Procedimiento de la PCSD.

El procedimiento para la elaboración de la PCSD es el mismo que el procedimiento para la PESC, aunque su desarrollo se realizará por el “Comité Político y de Seguridad” que integra a los Embajadores de los Estados miembros y, el “Comité Militar de la UE” integrado por los Oficiales militares de los Estados miembros.

4.4.3. Instrumentos de la PCSD.

En primer lugar, están las misiones “Petersburg” o misiones de paz. Se encuentran reguladas en el art. 43 del TUE en el que se especifica los objetivos de la PCSD, al establecer que: “abarcarán las actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos. Todas estas misiones podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio”.

Dependen directamente del Consejo que mediante las Decisiones definirá el objetivo y el alcance de la misión. Su coordinación dependerá del Alto Representante junto con el Comité Político y de Seguridad

En segundo lugar, se permiten las cooperaciones reforzadas entre los Estados miembros. Son previstas como la posibilidad de que varios de los Estados miembros pacten para avanzar más rápido en la consecución del objetivo de la defensa común, en los anteriores tratados esta posibilidad estaba vetada cuando se tratará de esta materia.

El art. 44 del TUE prevé la posibilidad de que el Consejo pueda encomendar la realización de una misión a un grupo de Estados miembros que lo deseen, siempre y cuando dispongan de las capacidades necesarias para realizar tal misión. La gestión de la misión se realiza por dichos Estados miembros en asociación con el Alto Representante.

4.4.4. Financiación de la PCSD.

La financiación de la PCSD se caracteriza por ser una política especial, la cual carece de un acuerdo firme por parte de los Estados miembros.

Las bases se establecen en el art. 41 del TUE.

En su art. 41.2 párrafo primero considera que “los gastos relativos a las operaciones que tengan repercusiones en el ámbito militar no corren a cargo del presupuesto de la UE, salvo en caso de que el Consejo, por unanimidad, decida otra cosa”

En su art. 41.2 párrafo segundo establece que “cuando los gastos no corran a cargo del presupuesto de la Unión, correrán a cargo de los Estados miembros con arreglo a una clave de reparto basada en el producto nacional bruto, a menos que el Consejo decida otra cosa por unanimidad. En cuanto a los gastos derivados de las operaciones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa, los Estados miembros cuyos representantes en el Consejo hayan efectuado una declaración formal con arreglo al párrafo segundo del apartado 1 del artículo 31 no estarán obligados a contribuir a su financiación.”

En su art. 41.3 párrafo primero permite que “el Consejo adoptará una decisión por la que se establezcan los procedimientos específicos para garantizar el acceso rápido a los créditos del presupuesto de la Unión destinados a la financiación urgente de iniciativas en el marco de la política exterior y de seguridad común, en particular los preparativos de una de las misiones contempladas en el apartado 1 del artículo 42 y en el artículo 43. El Consejo se pronunciará previa consulta al Parlamento Europeo.”

En su art. 41.2 párrafo segundo: “Los preparativos de las misiones contempladas en el apartado 1 del artículo 42 y en el artículo 43 que no se imputen al presupuesto de la Unión se financiarán mediante un fondo inicial constituido por contribuciones de los Estados miembros.”

4.5. Política europea de vecindad⁴⁷.

La Política Europea de Vecindad (PEV) fue creada en el año 2003 como un nuevo modelo de asociación política y de integración económica con los vecinos inmediatos de la UE. Se distinguen entre los socios Orientales (Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania) y los socios del Mediterráneo (Albania, Argelia, Bosnia y Herzegovina, Egipto, Israel, Jordania, el Líbano, Mauritania, Montenegro, Mónaco, Marruecos, los

⁴⁷REY, Benhamin: *La política Europea de Vecindad*. Europarl, Parlamento europeo, diciembre de 2016. http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.5.4.html (Vid. a mayo de 2017).

Territorios Palestinos, Siria cuya participación está en suspenso debido a la guerra civil, Túnez y Turquía).

4.5.1. *Objetivos de la PEV.*

El objetivo inicial de la UE era acoger a diez nuevos socios en 2004, permitiendo desplazar sus fronteras hacia el Este. Se fundamenta este acogimiento en el art. 8 del TUE, al establecer un espacio de prosperidad y de buena vecindad basado en los valores de la Unión y caracterizado por unas relaciones estrechas y pacíficas fundadas en la cooperación.

La UE ofrecerá, gracias a su PEV, una relación privilegiada a sus vecinos fronterizos que se basará en el compromiso mutuo con unos valores comunes, tales como la democracia y los derechos humanos, el Estado de Derecho, la buena gobernanza, los principios de la economía de mercado y el desarrollo sostenible.

4.5.2. *Instrumentos de la PEV.*

Para llevar a cabo estos objetivos, la PEV cuenta con su propio instrumento financiero, denominado “Instrumento Europeo de Vecindad” (ENI), dotado con 15.400 millones de euros para el periodo 2014-2020⁴⁸.

Esta dotación económica está sujeta a los informes de evolución de la PEV emitidos por el SEAE y las distintas Comisiones encargadas, tales como las Comisiones Permanentes (Comisión de Asuntos Políticos, Derechos Humanos y Democracia, Comisión de Integración Económica) como las Comisiones No Permanentes (Comisión de Seguridad Energética, o Comisión de Asuntos Sociales, Educación, Cultura y Sociedad Civil).

Supondrá que la PEV pueda adaptar los instrumentos económicos a fin de tener en cuenta las aspiraciones concretas de los países socios fronterizos, permitiendo establecer programas de reformas políticas y económicas con prioridades a corto y medio plazo (de tres a cinco años) y; planes de acción de la PEV que reflejan las necesidades, los intereses y las capacidades de la Unión y de cada socio.

⁴⁸Ministerios de Asuntos Exteriores y de Cooperación: *Política Europea de Vecindad*. Sin fecha <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/politicaeuropeavecindad/Paginas/indicevecindad.aspx> (Vid. a mayo de 2017).

4.5.3. *Manifestación al exterior: Asociación Oriental.*

La Asociación Oriental (AO) se formó en 2009 para mejorar las relaciones de la UE con la mayor parte de sus vecinos del Este. Los países que lo forman son Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania, todos ellos pertenecientes a la antigua URSS.

El principal objetivo de la AO es acelerar la asociación política y profundizar la integración económica traduciéndose en “apoya la labor de reforma política, social y económica de estos países en pro de la democratización y la buena gobernanza, la seguridad energética, la protección del medio ambiente y el desarrollo económico y social”⁴⁹.

Permite la colaboración de jefes de Estado y de Gobierno de la UE y de los países socios, junto con los representantes del Parlamento Europeo, de la Comisión Europea y del SEAE. Para ello, se celebran las denominadas “Cumbres de la AO” dos veces al año. Estas cumbres han permitido poner en marcha muchas iniciativas, por ejemplo, “un programa de gestión integrada de las fronteras; un instrumento para las pequeñas y medianas empresas; mercados regionales de la electricidad; y esfuerzos para mejorar la eficiencia energética, aumentar el uso de fuentes de energía renovables, fomentar una buena gobernanza medioambiental y prevenir, prepararse y responder a las catástrofes naturales o de origen humano”⁵⁰.

También han permitido, tras los dramáticos acontecimientos en Ucrania después de la anexión ilegalmente de la península de Crimea por Rusia, establecer un especial acercamiento entre el Parlamento Europeo y el Parlamento Ucraniano que ha permitido una cooperación interparlamentaria. Además, el Parlamento Ucraniano ha invitado al Parlamento Europeo como observador de las elecciones nacionales celebradas en octubre de 2014 para garantizar que estuvieran bien organizadas, fueran transparentes y democráticas y, en términos generales, se desarrollaron de conformidad con las normas internacionales.

⁴⁹LEGRAND, Jérôme: *Los Socios Orientales*. Europarl, Parlamento europeo, noviembre de 2016. http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.5.5.html (Vid. a mayo de 2017).

⁵⁰REY, Benhamin: *La política...* op. cit. nota nº 47.

4.6 Recapitulación.

La política de acción de la UE se integra en cinco políticas menores.

En primer lugar, la PCC cuya finalidad es contribuir al establecimiento de un comercio justo y libre dentro de la UE. Para ello, se establece un régimen para las importaciones y las exportaciones entre los Estados miembros y terceros Estados. Se materializa a través de los acuerdos comerciales.

En segundo lugar, la PCAH cuya finalidad es doble: la erradicación de la pobreza a través de la cooperación económica, financiera y técnica y; la prestación de asistencia y socorro a las poblaciones de los terceros países por medio de la ayuda humanitaria. Se materializa con acuerdos de cooperación y colaboración entre la UE y los terceros Estados.

En tercer lugar, la PESC cuya finalidad es alcanzar los intereses estratégicos de la UE en el ámbito internacional que son fijados por el Consejo Europeo. Se materializa a través de las Decisiones del Consejo y la cooperación intergubernamental sistemática.

En cuarto lugar, la PCSD cuya finalidad es establecer un auténtico sistema de defensa de la UE respecto de los posibles incidentes surgidos en el marco internacional. Se rige por las mismas reglas que la PESC. Se manifiesta a través de las Decisiones del Consejo, las misiones “Petersburg” y las cooperaciones reforzadas que adopten los Estados miembros.

En quinto lugar, la PEV cuya finalidad es establecer un refuerzo en la prosperidad, la estabilidad y la seguridad para aquellos que participan en esta política. Se rige por los principios de democracia, de Estado de Derecho y de respeto a los derechos humanos. Se materializa con las iniciativas regionales de colaboración como, por ejemplo, la Asociación Oriental.

5. COLABORACIÓN ENTRE RUSIA Y LA UE.

Finalizado el desarrollo de la actuación de la UE para interrelacionarse con terceros Estados, vamos a pasar a tratar el estudio de la política exterior de la UE con un Estado ajeno a este marco comunitario, la Federación de Rusia (Rusia), en concreto, las relaciones que se han llevado a cabo en los últimos años entre ambas.

5.1. Rusia y la frontera oriental de la UE⁵¹.

Nos recuerda el IEEEE que Rusia “es el mayor vecino de la UE, un actor estratégico fundamental y de gran importancia en el mercado energético de Europa.”⁵² De tal manera que su cooperación es imprescindible para la seguridad y estabilidad de la UE.

5.1.1. Marco geográfico.

Rusia es el país más extenso del mundo. Su territorio abarca una octava parte de la superficie terrestre duplicando a países como Estados Unidos o China. A su vez, la cuarta parte de esta superficie corresponde al continente europeo y el resto al asiático.

Tiene frontera con dieciséis países. Desde el punto de vista de su extensión, las fronteras más relevantes están con Kazajstán (7.599 Km) y China (4.308 Km); las de menor longitud con Noruega (167 Km) y Corea del Norte (39 Km). También limita frontera con los países de Azerbaiyán, Georgia, Ucrania, Bielorrusia, Estados Unidos, Japón, Letonia, Estonia, Finlandia, Mongolia, Polonia y Lituania. En consecuencia, Rusia tiene gran parte de su frontera con la UE.

5.1.2. Marco económico.

La unidad monetaria oficial es el rublo y su base económica parte de la gran riqueza de recursos naturales energéticos siendo el primer productor de gas natural y de petróleo del

⁵¹Instituto Español del Comercio Exterior: *Rusia: Información Económica y Comercial*. Sin fecha. <http://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/paises/navegacion-principal/el-pais/informacion-economica-y-comercial/index.html?pidPais=RU> (Vid. a mayo de 2017).

⁵²Instituto Español de Estudios Estratégicos: *Rusia y Cáucaso*. Edición de 2010. <http://www.ieee.es/regiones-geopoliticas/rusia-y-caucaso/> (Vid. a mayo de 2017).

mundo. Es también uno de los principales productores y exportadores de diamantes, níquel y platino. Complementa esta situación con el sector industrial que representa 36% del PIB y emplea a alrededor del 28% de la población, desarrollándose este campo en química, metalurgia, construcción mecánica e industria de defensa.

En la actualidad Rusia se encuentra en una coyuntura económica, según la información proporcionada por el Banco SANTANDER debido a que: “después de sufrir en 2009 la mayor recesión desde la caída del bloque soviético, y luego de haberse recuperado, el crecimiento bajó fuertemente en 2014 (0,2%) tras la huida vertiginosa de capitales (128 mil millones de USD según el BCE), la caída del rublo, la baja del precio del petróleo y las sanciones comerciales occidentales como consecuencia de la crisis ucraniana. La situación se deterioró en 2015, ya que la economía entró en recesión (-3,8%). Esta debiera prolongarse en 2016 (aunque de manera más tenue) porque el consumo privado, principal motor de la actividad, permanece sin movimiento...Rusia debe afrontar numerosos desafíos: la falta de competitividad, inversión insuficiente, bajas capacidades de producción, dependencia de las materias primas, un mal clima de negocios, ausencia de reformas estructurales, una población en proceso de envejecimiento y el sistema político relativamente cerrado liderado por Vladímir V. Putin.... Solo un 1% de la población posee 71% de los activos privados. A pesar de la aparición de una clase media en las ciudades, la tasa de pobreza se mantiene en 14%. Un movimiento contestatario, nacido en la clase media, reclama el fin de la corrupción y el nepotismo.”⁵³

5.1.3. Marco político.

Rusia es una república federativa basada en una democracia parlamentaria y un gobierno presidencialista. Se integra por 83 unidades administrativas, son los sujetos que componen la federación que se dividen en 21 repúblicas, 46 regiones, 9 kray, 4 distritos autónomos, 1 región autónoma y 2 ciudades federales.

Se caracteriza por tener un poder legislativo basado en un parlamento bicameral denominado Asamblea Federal, donde la Cámara Baja, denominada “Duma”, se compone por 450 diputados elegidos por un periodo de 5 años; y, la Cámara Alta, denominada

⁵³Banco Santander, S.A: “*Rusia: Política y Económica*” Export Entreprises SA, Última actualización: febrero 2017, pág.1. <https://es.portal.santandertrade.com/analizar-mercados/rusia/politica-y-economia> (Vid. a mayo de 2017).

“Consejo de la Federación”, se compone por 78 representantes de las entidades territoriales de Rusia elegidos por un periodo de 4 años.

En las últimas elecciones parlamentarias, celebradas en septiembre de 2016, se registró un índice de abstención del 52%. El partido gobernante, “Rusia Unida” (RU), consiguió una mayoría absoluta puesto que consiguió 343 escaños de los 450 existentes en la “Duma” (76,22%), seguido por el Partido Comunista de Rusia (PCFR) que obtuvo 42 escaños (9,34%); el Partido Liberal Democrático de Rusia (LDPR) con 39 escaños (8,67%) y el partido “Rusia Justa” con 23 escaños (5,11%).

Las elecciones presidenciales de Rusia se celebraron el 4 de marzo de 2012. Fueron ganadas con 63% de los votos por el partido RU siendo su candidato Vladimir V. Putin, el cual fue el anterior Primer Ministro siendo su tercer mandato presidencial. Fue investido Presidente el 7 de mayo de 2012. Las próximas elecciones presidenciales están previstas para el año 2018.

5.2. Política exterior de Rusia⁵⁴.

El 14 de marzo de 2013, Vladimir V. Putin publicó el “Concepto de Política Exterior de la Federación de Rusia” (*“Concept of Foreign Policy of the Russian Federation”*). Este documento, firmado por el 12 de febrero del mismo año, asienta las nuevas bases de la política exterior a seguir por Rusia hasta el año 2018 reemplazando el documento anterior aprobado por Dimitri Medvedev en julio de 2008.

5.2.1. Objetivos del 2018.

En dicho documento se establece una descripción sistémica de los principios básicos, las prioridades y los objetivos a seguir en política exterior. Para ello, abarca cinco aspectos como son las provisiones generales para los próximos 5 años; la política exterior desarrollada por Rusia en relación con el resto del mundo moderno; las prioridades de Rusia para afrontar los problemas globales; las prioridades regionales y; el desarrollo y puesta en marcha de la política exterior de Rusia.

⁵⁴RUÍZ GONZÁLEZ, Francisco J.: *El concepto de la política exterior de Rusia, estudio comparativo*. IEEE, abril de 2013. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2013/DIEEEM06-2013_Rusia_ConceptoPoliticaExterior_FRuizGlez.pdf (Vid. a mayo de 2017).

5.2.2. Compromisos de Rusia.

Su principal objetivo consiste en asegurar la protección de los individuos, la sociedad y el Estado. Para lograr este objetivo Rusia se compromete a desarrollar diversas medidas.

En primer lugar, garantizará la seguridad país a través de la protección de su soberanía e integridad territorial y, para ello, asegurará su puesto de privilegio en la CI porque se define como uno de los polos influyentes y competitivos del mundo actual.

En segundo lugar, promoverá activamente la paz, la seguridad y la estabilidad mundial a fin de establecer un sistema justo y democrático con arreglo a las relaciones internacionales, basado en las decisiones colectivas para los asuntos globales con arreglo a la primacía de la ley internacional, en particular de la ONU.

En tercer lugar, creará las condiciones externas que sean favorables para un continuo y dinámico crecimiento de la economía rusa. Esta mejora supondrá una modernización tecnológica, una mejora de la calidad de vida, un fortalecimiento de la justicia y las instituciones democráticas, y un refuerzo de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

En cuarto lugar, fortalecerá la posición de Rusia en el sistema económico, así como en el comercio mundial. Para alcanzar esta mejora se utilizará la diplomacia como medio de prevención de la discriminación contra los productos, servicios e inversiones rusas.

En quinto lugar, promoverá las buenas relaciones de vecindad con los Estados limítrofes. Esta mejora consistirá en ayudar a eliminar los focos de conflicto y prevenir la aparición de otros nuevos.

En sexto lugar, desarrollará las relaciones asociativas, sean bilaterales como multilaterales, realizadas con otros Estados, OOH y foros. Para alcanzar esta mejora se asentarán como base los principios de respeto por la independencia y soberanía, el pragmatismo, la transparencia, la predictibilidad y la protección de los intereses propios, que eviten la confrontación.

En séptimo lugar, asegurará una protección global de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos rusos y de los compatriotas en el extranjero.

En octavo lugar, promoverá el idioma ruso y fortalecerá su posición en el mundo. Además, se informará de los logros obtenidos por Rusia.

En noveno lugar, facilitará el desarrollo de un dialogo constructivo entre civilizaciones.

5.2.3. Prioridades de la Rusia.

Vladimir V. Putin subrayar como prioridades para afrontar los problemas globales las que se venían manifestando en las anteriores presidencias como son la emergencia de un nuevo orden mundial; el imperio de la ley en las relacionadas internacionales; el fortaleciendo de la seguridad internacional; la cooperación internacional, en especial en las esferas de la economía y el medio-ambiente; la cooperación humanitaria internacional y del Derecho Humanitario y; el apoyo informativo a las acciones de política exterior.

5.2.4. Posibles amenazas en el marco internacional.

En primer lugar, se encuentra la recuperación incompleta de economía europea tras crisis en la zona euro lo que supone serios riesgos para el futuro de Rusia como en el caso, por ejemplo, de la creciente competencia por recursos estratégicos, así como la imposición de la jerarquía de valores de una civilización sobre otra puesto que conduce a la xenofobia, la intolerancia y, en definitiva, a tensión en las relaciones internacionales.

En segundo lugar, la gestión de crisis a través de sanciones unilaterales y medidas coercitivas que se imponen, fuera del marco del Consejo de Seguridad, con el pretexto de la protección de la población lo que supone una intromisión en la soberanía de los Estados y, además, estas medidas se caracterizan por no solucionar las causas del conflicto, sino que provocan una perpetuación de los mismos.

En tercer lugar, la proliferación de nuevos supuestos de hecho en el marco internacional, como son el terrorismo internacional; el tráfico incontrolado de armas; la racionalización, el extremismo religioso y las tensiones étnicas; las migraciones ilegales; la piratería marítima; el tráfico de drogas; la corrupción; los conflictos regionales; la escasez de productos básicos; la demografía; la pobreza global; los retos medioambientales y sanitarios; el cambio climático y; las amenazas a la seguridad de la información y alimentaria.

5.2.5. Oportunidades que aporta el entorno internacional.

Las oportunidades que van a dar lugar con esta política exterior de Rusia van a ser diversas.

Así, el entorno va a permitir la transición de las relaciones internacionales, a favor de la creación de un nuevo sistema poli-céntrico; se va a producir una disminución de la capacidad de Occidente para dominar la política y economía internacionales; va a existir una reducción del riesgo de una guerra internacional, sea a gran escala o nuclear; aparecerán las cooperaciones flexibles en marcos multilaterales como solución efectiva a retos comunes, reemplazara a las tradicionales alianzas político-militares y; se podrán adquirir nuevos factores económicos, legales, científicos, medioambientales, demográficos y de tecnologías de la información que en la práctica son tan importantes como el poder militar.

5.3. Relaciones entre UE-Rusia.⁵⁵

La UE y Rusia se reconocen como socios claves en el marco internacional, lo cual les permiten cooperar en una serie de cuestiones que les son de interés mutuo convirtiendo a Rusia en un socio natural de la UE, siendo un actor estratégico en la lucha contra los desafíos regionales y mundiales. Por ello se va a realizar un breve análisis sobre las cuestiones que dan lugar a esta cooperación.

5.3.1. Acuerdo de Colaboración y Cooperación entre UE-Rusia⁵⁶.

A través del diálogo político, en los últimos años, se han abarcado cuestiones relacionadas con los derechos humanos, la justicia, la libertad y la seguridad. Se lleva a cabo una cooperación fundamenta en que es el vecino más grande de la UE, el cual, se va acercando debido a las nuevas incorporaciones de Estados miembros a la UE. (Rumania y Bulgaria en 2007 y Croacia en 2013); un actor clave en el Consejo de Seguridad de la ONU;

⁵⁵Press and information team of the Delegation to RUSSIA: *The Russian Federation and the European Union*. European Union External Action, mayo de 2016. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/720/russian-federation-and-european-union-eu_en (Vid. a mayo de 2017).

⁵⁶Oficina de publicaciones: *Acuerdos de colaboración y de cooperación (ACC)*. EUR-Lex, septiembre de 2010. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=URISERV:r17002> (Vid. a mayo de 2017).

uno de los principales proveedores de productos energéticos de la UE y; un gran mercado dinámico para los productos y servicios de la UE.

La base jurídica actual de esta relación se encuentra en el Acuerdo de Colaboración y Cooperación (ACC) que entró en vigor en 1997. Tenía una duración de 10 años, pero desde el año 2007 se ha ido renovando anualmente⁵⁷.

Asienta las bases del marco político en los principios de democracia, derechos humanos, libertad política, libertad económica, compromiso por la paz y seguridad internacional, permitiendo alcanzar acuerdos sectoriales que abarcan una amplia gama de ámbitos políticos, entre ellos, el dialogo político, el comercio, la ciencia y la tecnología, la educación la energía, el medio ambiente, el transporte y la prevención de actividades ilícitas.

Ha permitido que la UE sea el principal socio comercial e inversor de Rusia y, a su vez, este es uno de los principales exportadores a UE de petróleo, gas, uranio y carbón, elementos muy importantes para las actuales necesidades energéticas de la UE.

Esto supone una interdependencia económica entre los distintos países, fundamentada en la oferta, la demanda, la inversión y el conocimiento lo que ha dado lugar a la necesidad de establecer una serie de compromisos conjuntos con el fin de mantener buenas relaciones económicas.

Hasta el año 2014, estos ACC han permitido alcanzar un volumen de negocios en exportaciones de la UE a Rusia que ascendieron a 103.300 millones de euros, mientras que las importaciones procedentes de Rusia fueron de 181.300 millones de euros por lo que el volumen comercial alcanzado fue de alrededor de 285.000 millones de euros, con solo un déficit comercial de 78 000 millones de euros.

⁵⁷Vid. Decisión 99/602/CE, Decisión 99/614/CE, Decisión 99/515/CE, Decisión 99/490/CE, Decisión 99/491/CE, Decisión 98/401/CE, Decisión 97/800/CE, Decisión 98/149/CE, Decisión 99/593/CE, Decisión 2009/989/CE del Consejo y de la Comisión, relativas a la celebración de un acuerdo de colaboración y de cooperación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y, por otra, respectivamente, la República de Armenia, la República Azerbaiyana, Georgia, la República de Kazajstán, la República de Kirguistán, la República de Moldavia, Rusia, Ucrania, la República de Uzbekistán y Tayikistán.

Sin embargo, la economía de la UE con Rusia ha sido afectada significativamente en los años posteriores, 2015, 2016 y 2017 como consecuencia de la “Crisis en Crimea” (se desarrolla en el Capítulo siguiente).

Con la aparición de Unión Económica Eurasiática entre Rusia, Kazajstán, Belarús, Armenia y Kirguistán y, con las dificultades que está oponiendo Rusia a la hora de cumplir sus compromisos en la OMC, no está claro cómo se pueden fomentar los progresos económicos entre la UE-Rusia.

5.3.2. *Diálogo Energético UE-Rusia.*

En el año 2000, comenzó el “Dialogo Energético UE-Rusia” como consecuencia de esta relación de dependencia energética debida, según el informe del Parlamento Europeo, a que “la UE importa el 53 por ciento de la energía que consume, porcentaje que se desglosa en casi el 90 por ciento del petróleo, el 66 por ciento del gas natural y el 42 por ciento de combustibles sólidos como el carbón. La factura por importación energética se elevó en 2013 a alrededor de 400.000 millones de euros, lo que equivale a más de una quinta parte del total de las importaciones de la Unión Europea.”⁵⁸ Destacando en especial dependencia respecto de Rusia, pues señala que: “Rusia es, además, el único proveedor de las importaciones de gas de seis países de la UE” y transporta de “un tercio de las importaciones de petróleo, el 39 por ciento del gas y el 29 por ciento de combustibles sólidos”. En consecuencia, Rusia es el mayor proveedor de gas de Europa, suministra cerca de un tercio de la demanda, es decir, exporta entre 300 a 450 millones de metros cúbicos al día, de los cuales el 40 % llega a través de Ucrania.

Este dialogo ha sido de vital importancia, pues ha permitido que tanto europeos como rusos hayan reunido a más de 100 expertos entre los sectores privados, académicos y de las administraciones públicas con el fin de discutir, y llegar a un acuerdo común, sobre las diversas materias que afectan a este sector entre las que se encuentran: garantizar un suministro de energía fiable a corto y largo plazo; el aumento de la eficiencia energética; asegurar la inversión a largo plazo; la apertura de los mercados energéticos; la diversificación de la gama de importaciones y exportaciones de productos energéticos;

⁵⁸Artículo digital: *Datos sobre la (in) dependencia energética de Europa*. Parlamento europeo, diciembre de 2015. [http://www.europarl.europa.eu/news/es/news-room/20140718STO53032/datos-sobre-la-\(in\)-dependencia-energ%C3%A9tica-europea](http://www.europarl.europa.eu/news/es/news-room/20140718STO53032/datos-sobre-la-(in)-dependencia-energ%C3%A9tica-europea) (Vid. a mayo de 2017).

aumentar la base tecnológica del sector energético de la economía; desarrollar la base jurídica para la producción y el transporte de energía; asegurar la seguridad física de las redes de transporte; y; aliviar los impactos de la crisis económica y financiera en el sector energético.

Sus principales objetivos son desarrollar una asociación energética a largo plazo que permita asegurar un aumento de las exportaciones e importaciones en mayores volúmenes, así como reconocer la necesidad urgente de modernizar el sector energético ruso.

Ha supuesto, en opinión de LOYOLA DE PLACIDO DEL VALLE-LERSUNDI, que “el discurso sobre la energética entre la UE y Rusia es el primer ejemplo de lo que yo llamaría la nueva fase “práctica” de nuestras relaciones y sienta las bases fundamentales para el desarrollo de nuestra cooperación económica y la construcción de un espacio económico europeo común”⁵⁹.

En la actualidad, este dialogo ha llevado a la aparición de dos proyectos:

El proyecto de “Soluciones de eficiencia energética y energías renovables en Kaliningrado Oblast” dotado de una contribución de la UE de 362.759,71 EUR. El objetivo general del proyecto es permitir a los socios de Kaliningrado, en colaboración con los socios nórdicos, aborden más eficazmente los desafíos del cambio climático mediante soluciones de eficiencia energética y energías renovables.

El proyecto de “Introducción de Prácticas Europeas Avanzadas sobre Eficiencia Energética en Casas y Edificios Públicos en las Regiones del Mar Báltico en Rusia” dotado de una contribución de la UE de 478.000 EUR. Sus objetivos son reforzar la capacidad de las partes interesadas para alcanzar normas de alto rendimiento energético; preparar las condiciones para la introducción y adaptación de las innovaciones técnicas europeas avanzadas en Rusia en materia de aumento de la eficiencia energética y; el mantenimiento de viviendas y edificios públicos, a fin de aumentar la eficacia de la gestión en el ámbito de la eficiencia energética en los mismos.

⁵⁹LOYOLA DE PALACIO DEL VALLE-LERSUNDI, Ignacia: *Configuración de la integración ruso europea en el siglo XXI*. Moscú, Conferencia European Business Club. 2002, pág. 1 file:///C:/Users/pussy%20destroyer/Downloads/SPEECH-02-236_ES.pdf (Vid. a mayo de 2017).

5.3.3 Cooperación en materia del cambio climático y el medio ambiente.

El medio ambiente es de tremenda importancia tanto para la UE como para Rusia, puesto que ambos sufren los problemas ambientales. Estos problemas son algunos un legado del pasado soviético y otros provocados por el crecimiento económico más reciente.

La colaboración en esta materia tiene su origen en el año 1995, momento en el que la UE y Rusia han iniciado la cooperación en cuestiones medioambientales. Los puntos clave de esta colaboración son la protección del medio ambiente y la utilización sostenible de los recursos naturales, aunque se abarcan otras áreas como: El cambio climático; La producción más limpia; La biodiversidad; La evaluación del impacto ambiental y la convergencia de las políticas medioambientales y; Agua y temas marinos.

Es preciso destacar que la política medioambiental de la UE sólo puede ser eficaz con la cooperación con Rusia siendo esencial para garantizar una seguridad medioambiental sostenible en todo el mundo. Esto se debe a que sólo en conjunto ambas partes pueden combatir con éxito las consecuencias de la degradación transfronteriza y global del medio ambiente.

En los últimos años, la UE ha prestado apoyo a numerosos proyectos destinados a mejorar las normas medioambientales en Rusia. Algunos ejemplos son:

El proyecto de “Aplicación del Plan de Acción HELCOM para el Mar Báltico” dotado de una contribución de la UE de 2.500.000 EUR. El objetivo de este proyecto es promover la protección del Mar Báltico contra la contaminación de sustancias y nutrientes peligrosos y promover la protección de la biodiversidad.

El proyecto de “Campaña de sensibilización a la eficiencia energética como forma de combatir el cambio climático” dotado de una contribución de la UE de 484.545 EUR. El objetivo es sensibilizar y prestar apoyo a las ONG’s verdes rusas como actores no estatales en San Petersburgo y en la provincia de Leningrado para que puedan participar más eficazmente en el tratamiento de cuestiones de eficiencia energética y cambio climático.

5.3.4. Cooperación en materia de educación.

La cooperación educativa entre la UE-Rusia se rige por los principios del “Proceso de Bolonia del Consejo de Europa” que busca mejorar la calidad, la transparencia, la comparabilidad y la competitividad de los sistemas educativos.

El principal objetivo de esta cooperación para la educación es el de permitir a los individuos que cursen educación superior en los países participantes moverse libremente entre las instituciones de educación superior, los empleos, los sectores empresariales y los países, haciendo que la experiencia de aprendizaje sea más adaptable a las cambiantes demandas del mercado laboral.

Entre los proyectos más destacados, en los últimos años, son:

El proyecto del “El Instituto de Estudios Europeos del Instituto Estatal de Moscú para las Relaciones Internacionales” que ofrece masters en estudios para la integración europea.

El proyecto del “Semanas de estudio de la UE” organizadas por la Delegación de la UE a Rusia para unos 30-40 estudiantes rusos de diferentes facultades otorgándolos formación complementaria a través de las exposiciones de expertos, académicos y funcionarios de la UE. Con ello se pretende un acercamiento entre las relaciones entre la UE y Rusia por medio de conferencias y actividades donde se pretende descubrir nuevas áreas de investigación en el desarrollo de vínculos con futuros especialistas de la UE.

5.3.5. Cooperación en materia de Derechos Humanos.

Hay que recordar que la UE está comprometida en su política exterior con la promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales en todo el mundo. La UE considera que el pleno respeto de los derechos humanos es vital para la estabilidad social y política a largo plazo de cualquier país.

En consecuencia, la UE se ha comprometido a promover los derechos humanos en Rusia de manera sostenida y constructiva de manera que apoya la transición de Rusia a una sociedad abierta basada en el imperio de la ley y el respeto de los derechos humanos, dado que entiende que el respeto de los derechos es fundamental para las relaciones UE-Rusia.

Para ello, la UE parte de “La Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos”, creada por Parlamento Europeo en 1994, el cual fue rebautizado en diciembre de 2006 como “Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos”. Su finalidad es apoyar tanto las actividades de la sociedad civil que trabaja por los derechos humanos y la democracia, así como los esfuerzos de las OOH.

Este instrumento abarca los siguientes objetivos: fomentar el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los lugares en que se encuentran más expuestos

y prestar apoyo y solidaridad a las víctimas de la represión y los abusos; fortalecer el papel de la sociedad civil en la promoción de los derechos humanos y la reforma democrática, el desarrollo de la participación y la representación políticas y el apoyo a la prevención de conflictos; apoyar el marco internacional para la protección de los derechos humanos, el Estado de Derecho y la promoción de la democracia y; fomentar la confianza en los procesos electorales democráticos mediante el desarrollo ulterior de la observación y la asistencia electoral.

Se empezó a aplicar en Rusia en el año 1997 permitiendo que la UE haya apoyado más de 330 proyectos en el territorio de la Federación.

5.3.6. Cooperación en materia de asilo e inmigración.

La UE y Rusia pretenden seguir mejorando la cooperación en materia de migración y asilo. Para ello, en 2011 decidieron establecer un “Diálogo sobre Migraciones UE-Rusia” a fin de reunir a expertos en esta materia para debatir cuestiones relacionadas con la protección internacional, la migración irregular, la migración y el desarrollo y, la migración legal.

La Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la UE (FRONTEX) ha cooperado de forma operativa con sus contrapartes rusas sobre la base de un acuerdo de trabajo establecido en 2006. Esta cooperación práctica comprende el riesgo, análisis, capacitación e investigación y desarrollo relacionados con la gestión de fronteras, así como posibles operaciones conjuntas bajo la coordinación de FRONTEX.

5.3.7. Cooperación en materia de crimen organizado.

La lucha contra el tráfico de seres humanos, el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo y la ciberdelincuencia representan campos potenciales de cooperación reforzada entre la UE y Rusia. Por este motivo, se celebran consultas periódicas sobre actividades de lucha contra el terrorismo y lucha contra la corrupción.

En la práctica se han dado pasos importantes para reforzar la cooperación en la lucha contra la delincuencia organizada, entre las que se destaca:

- La cooperación, entre Europol y Rusia, en las evaluaciones de las amenazas. Esta cooperación se basa en un acuerdo estratégico de 2003, aprobado en el Dictamen del

Comité Económico y Social Europeo sobre el tema “Las relaciones entre la UE y Rusia”⁶⁰ y actualmente están negociando un acuerdo operativo.

- En abril de 2008, la Escuela Europea de Policía (CEPOL) y el Ministerio del Interior de Rusia firmaron un protocolo de intenciones para mejorar las actividades de formación de los organismos encargados de hacer cumplir la ley.
- El Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías (OEDT) y el Servicio Federal de Fiscalización de Drogas de Rusia (FDCS) firmaron un Memorandum de Entendimiento en 2007 para facilitar el intercambio de información.
- La UE y Rusia también pretenden firmar un acuerdo sobre el control del tráfico de drogas que reforzaría la cooperación administrativa para prevenir esta situación.

5.3.8. Cooperación en materia de justicia.

La cooperación entre la UE y Rusia en el ámbito de la Justicia, la Libertad y la Seguridad es ahora un elemento clave en el desarrollo de la asociación estratégica.

Se han celebrado conversaciones informales entre ambas instituciones para reforzar su cooperación judicial a fin de agilizar los procedimientos y reconocer la ejecución de sentencias civiles y mercantiles.

5.3.9. Cooperación en materia de colaboración en ciencias y tecnología.

El marco jurídico de la cooperación entre la UE y Rusia en materia de ciencia y tecnología se rige por el: acuerdo de cooperación científica y tecnológica entre la UE y Rusia (2000); acuerdo de cooperación entre la UE de la Energía Atómica y el Gobierno de Rusia en el ámbito de la seguridad nuclear (2001); acuerdo de cooperación entre la UE de la Energía Atómica y el Gobierno de Rusia en el ámbito de la fusión nuclear controlada (2001); plan de trabajo para el espacio común UE-Rusia en investigación y educación, incluidos los aspectos culturales (2005) y; ACC entre UE-Rusia en su capítulo sobre ciencia y tecnología.

Esta cooperación científica y tecnológica es coordinada por el Comité Mixto de Cooperación Científica y Tecnológica que se componen a su vez por varios grupos de trabajo temáticos. Este comité es creado en virtud del acuerdo sobre cooperación en

⁶⁰Dictamen de iniciativa (2011/C 54/05).

ciencia y tecnología. Su finalidad es elaborar el “Informe de Expertos Independientes” sobre la aplicación del acuerdo de Cooperación Científica y Tecnológica entre la UE y Rusia.

Hasta la fecha se han ejecutado nueve llamadas coordinadas con Rusia en esferas como la salud; alimentos, agricultura y biotecnología; telecomunicaciones; energía; aeronáutica; nanotecnologías; y energía nuclear.

En el año 2014, la UE ha elaborado un Programa Marco de Investigación e Innovación de la UE, denominando “Horizonte 2020”. Es el mayor programa de investigación e innovación de la UE dotado con casi 80 000 millones de euros de financiación disponibles durante siete años (2014-2020). Su objetivo es fomentar la innovación a través de la colaboración, reuniendo a investigadores, innovadores e industrias de la UE. El programa está abierto a nivel mundial y, en consecuencia, Rusia podrá participar si lo desea.

5.4. Recapitulación.

Rusia es el país más extenso del mundo lindando su frontera con la UE. Es un actor estratégico fundamental para los Estados miembros teniendo gran relevancia en el mercado europeo y, en especial en el mercado energético europeo debido a que la base de su economía parte de la gran riqueza de recursos naturales energéticos ya que es el primer productor de gas natural y de petróleo del mundo.

El 14 de marzo de 2013, Vladimir V. Putin publicó el “Concepto de Política Exterior de la Federación de Rusia” definiendo una previsión política para los próximos cinco años, en donde se establece una descripción de los objetivos, compromisos y las prioridades de Rusia, así como las posibles amenazas y las oportunidades de la misma en el marco internacional.

Se ha de tener en cuenta que la UE y Rusia son socios clave en el marco internacional por lo que cooperan en cuestiones de interés mutuo. Dicha cooperación es muy amplia, así:

En primer lugar, el ACC entre UE-Rusia establece el marco general de las relaciones políticas y económicas. Ha permitido incrementar el volumen de negocios en los mercados de ambas potencias debido a que la UE se ha convertido en el principal socio comercial e inversor de Rusia. No obstante, siempre ha existido un dialogo político entre la UE-Rusia, pero no es hasta 1997 cuando se pacta un auténtico “acuerdo”. Este acuerdo va a asentar el

marco general de las relaciones políticas y económicas.

En segundo lugar, el Dialogo Energético UE-Rusia, del año 2000. Tiene como objetivo desarrollar una asociación energética a largo plazo que permita asegurar un aumento de las exportaciones e importaciones de los productos relacionados con el mercado de la energía.

En tercer lugar, las cooperaciones del cambio climático y el medio ambiente. En 1995 se inicia la colaboración entre la UE y Rusia en esta materia. La razón de esta colaboración es que para lograr el éxito en la política medioambiental de la UE se requiere de la cooperación de Rusia por lo que la primera ha prestado apoyo a numerosos proyectos destinados a mejorar las normas medioambientales en la segunda.

En cuarto lugar, las cooperaciones de educación. La cooperación educativa entre la UE-Rusia se rige por los principios del “Proceso de Bolonia del Consejo de Europa” que ha permitido realizar múltiples proyectos de colaboración para la mejora de la educación.

En quinto lugar, las cooperaciones de Derechos Humanos. La UE, a través del “Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos”, ha permitido apoyar más de 330 proyectos en el territorio de Rusia, desde el 1997.

En sexto lugar, las cooperaciones de asilo e inmigración: En 2011 se inicia el “Diálogo sobre Migraciones UE-Rusia” con el fin de asentar unas bases en esta materia para permitir una cooperación entre FRONTEX y su homólogo en Rusia.

En séptimo lugar, las cooperaciones contra el crimen organizado: Se realiza una cooperación entre los distintos cuerpos de seguridad en la lucha contra la delincuencia organizada abarcando el tráfico de seres humanos, el blanqueo de dinero, la financiación del terrorismo y la ciberdelincuencia. Además, se plantea firmar un acuerdo para controlar el tráfico de drogas.

En octavo lugar, las cooperaciones de justicia: Se han llevado a cabo conversaciones informales entre la UE y Rusia con fin de reforzar su cooperación judicial en procedimientos civiles y mercantiles.

En noveno lugar, las cooperaciones en ciencias y tecnología: Desde el año 2000 se han pactado múltiples “ACC entre UE-Rusia” en esta materia.

6. LA CRISIS DE CRIMEA Y SU IMPACTO EN LAS RELACIONES UE-Rusia.

A partir del año 2014, todas estas relaciones se han visto afectadas con la “Crisis en Crimea”.

6.1 Antecedentes históricos.

Una vez analizada las relaciones existentes entre la UE y Rusia, voy a pasar a desarrollar el conflicto surgido en siglo XXI, denominado como la “Crisis en Crimea” con la que se ha producido un deterioro en las relaciones internacionales de estas dos potencias. Pero, no podemos entender el conflicto de la “Crisis en Crimea”, producido en el año 2014, si no se analiza la relación que ha tenido Ucrania con Rusia durante el pasado siglo.

6.1.1. Primera etapa: derecho de autodeterminación del pueblo ucraniano⁶¹.

En el año 1922 Ucrania entró a formar parte de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Debido a que el pueblo ucraniano no quería formar parte de la URSS estallo una guerra civil. En ese mismo momento, aprovechando la situación bélica, Polonia decide invadir Ucrania y, en consecuencia, Ucrania se parte en dos donde una parte fue anexionada a Polonia y la otra a la URSS. En opinión de SÁNCHEZ HERRÁEZ, “en los momentos iniciales del nacimiento de la URSS la población se cifraba en unos 160 millones de habitantes (cifra mayor que la existente en la actualidad, casi un siglo después), con una gran heterogeneidad, si bien con mayoría de rusos, ucranianos “pequeños rusos” y bielorrusos “rusos blancos”: unos 78 millones eran rusos, 32 millones ucranianos y 5 millones bielorrusos, mientras que del resto, ninguna tenía unas cifras superiores a los cinco millones (5 nacionalidades se encontraban entre 4 y 2 millones, 8 entre 2 y 1 millón y 80 con menos de un millón).”⁶²

⁶¹SALAS ABAD, Carlos: *¿Qué pasa en Crimea? Una explicación rápida*. Lainformacion.com, marzo de 2014. http://www.lainformacion.com/disturbios-conflictos-y-guerra/que-pasa-en-ucrania-una-explicacion-rapida_ZtxcQPgJq21yPjPDi6jrf1/ (Vid. a mayo de 2017).

⁶²SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro: *Panorama geopolítico de los conflictos 2015*. IEEE, noviembre de 2015, pág. 62. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_178.pdf (Vid. a mayo de 2017).

Durante los años 1932 y 1933 Iósif Stalin (*“Иосиф Сталин”*) promovió la colectivización de la agricultura lo que supuso asignar cuotas de alimentos a los campesinos. A raíz de ello Ucrania sufre una gran hambruna, denominada *“holodomor”*, que supuso la muerte de millones de personas. Desde el punto de vista de los ucranianos, supuso un “genocidio” causado por la URSS, en opinión de GIL-ROBLES, fue causado por un “afán del dictador de castigar lo que desde su perspectiva constituían delitos contra el Partido y de debilitar y descomponer las estructuras previas existentes.”⁶³

Durante los años 1938 y 1939, época conocida en la URSS como el “Gran Terror”, Stalin comenzó con la eliminación de sus posibles enemigos políticos y eliminando también del Ejército Rojo a los militares de alto rango de origen ucraniano produciéndose la muerte del 80% de la élite del país y un 75% de los oficiales.

Durante los años 1939 a 1945, periodo de la Segunda Guerra Mundial, Ucrania tomo partida en los dos bandos. A pesar de que la mayoría de los ucranianos combatió contra la invasión nazis, también aparecieron poderosos grupos militares que combatieron a los rusos e incluso se llegaron a aliar con los nazis. Pero el punto más importante en este periodo, según REQUENA DEL RÍO, se encuentra: “al acabar la Segunda Guerra Mundial, (donde) los soviéticos se vengaron enviando a los nacionalistas que habían luchado contra el Ejército Rojo a los gulags.”⁶⁴ Estos contextos han provocado que el sentimiento anti-ruso haya pervivido en la población ucraniana.

El 5 de marzo de 1953 Nikita Krushev (*“Никита Хрущев”*) toma la presidencia de la URSS, tras la muerte de Stalin. Fue un momento de cambió el rumbo de las relaciones URSS-Ucrania, pues se pretendía convertir a Ucrania en un soviét industrial. Este momento se caracteriza por la cesión de la península de Crimea a favor de Ucrania, a pesar

⁶³GIL-ROBLES, Álvaro: *Cuadernos de Estrategia 178: Rusia bajo el liderazgo de Putin. La nueva estrategia rusa a la búsqueda de su liderazgo regional y el reforzamiento como actor global*. IEEE, noviembre de 2015, pág. 44. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_178.pdf (Vid. a mayo de 2017).

⁶⁴REQUENA DEL RÍO, Pilar: *Ucrania, el abismo*. IEEE, marzo de 2014, pág. 1. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEE023-2014_Ucrania_en_el_Abismo_P.Requena.pdf (Vid. a mayo de 2017).

de que ésta había sido rusa desde los tiempos de los zares. Crimea permanece bajo la soberanía de Ucrania, con el Estatuto de República Autónoma⁶⁵.

En 1977 el presidente de la URSS Leonid Ilich Brézhnev (“Леонід Ілліч Брежнєв”), de origen ucraniano, decidió invertir en el país. Se crea así la central nuclear en Chernobyl y en 1986, debido a un fallo en la seguridad la central, explotó dando lugar a uno de los mayores accidentes nucleares de la historia., quedando gran parte de la zona de Ucrania devastada e inservible.

El 24 de agosto de 1991 Ucrania, liderada por el presidente del Parlamento Leonid Kravchuk (“Леонід Кравчук”), se independizó aprovechando la debilidad de la URSS. En opinión de LÓPEZ-MENDEL BASCONES, “Rusia no permanecía, en absoluto, al margen del asunto, y su sombra (aunque debilitada entonces) estaba permanentemente presente”⁶⁶ y, por tanto, Rusia no ha dejado de influir en dicho territorio ya sea cortando el suministro de gas o, bien, atrayendo a los políticos ucranianos. Esta situación ha producido un país dividido entre pro-rusos y los pro-occidentales.

6.1.2. Segunda etapa: Revolución Naranja⁶⁷.

Este periodo se caracteriza porque en la economía ucraniana comienza un estado de recesión.

En julio de 1994, Leonid Kuchma (“Леонід Кучма”) gana la presidencia al Parlamento dando lugar a un largo mandato donde permite atenuar el nacionalismo, no introduce grandes avances democráticos y mantiene las estructuras de la antigua URSS.

⁶⁵ACOSTA SANCHEZ, Miguel Ángel: *La secesión en el Derecho Internacional: el caso de Crimea*. IEEE, diciembre de 2014, pág. 2. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO142-2014_Secesion_DchoInternacional_Crimea_MA.Acosta.pdf (Vid. a mayo de 2017).

⁶⁶LÓPEZ-MENDEL BASCONES, Jesús: *Algunos elementos históricos relevantes en las relaciones Ucrania-Rusia*. IEEE, octubre de 2014, pág. 8. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO114-2014_Ucrania-Rusia_Lopez-MedelBascones.pdf (Vid. a mayo de 2017).

⁶⁷LÓPEZ-MENDEL BASCONES, Jesús: *Algunos elementos ...* ibíd. nota nº 66.

Esta situación cambia a partir del estallido de la Revolución Naranja que tiene su origen en noviembre de 2004. Surge a raíz del contexto de las elecciones presidenciales ucranianas debido a la fuerte corrupción, la intimidación de votantes, el fraude electoral directo y el gran peso de la oligarquía.

Se caracteriza por las contradicciones, personalismos e intereses encontrados entre los dos líderes pro-occidentales de la Revolución, Víktor Yúshchenko (*“Віктор Ющенко”*) y Yulia Tymoshenko (*“Юлія Тимошенко”*), denominada Juana de Arco de la Revolución Naranja.

En enero de 2005, Yúshchenko ganó la presidencia al Parlamento poniendo fin a esta Revolución, asentando una base política en la que se marcar una línea pro-occidental muy clara y firme, pues no solo se acercaría a las instituciones europeas, sino que también defendería las libertades y avance democrático característicos de la UE.

6.1.3. Tercera etapa: Revolución del “Euromaidan”⁶⁸.

Este momento se caracteriza por el inicio de conversaciones, realizadas en 2007, por parte de la UE con Ucrania con el fin de asentar un acuerdo de asociación y libre comercio durante la presidencia de Viktor Yanukovich (*“Віктор Янукович”*).

El 30 de marzo de 2012, Yanukovich se negó a firmar este acuerdo. Las negociaciones con la UE estaban prácticamente cerradas, pero el Presidente ucraniano decidió dar marcha atrás y anular este proceso, debido a que, en opinión de REQUENA DEL RÍO⁶⁹: “Temía que los ajustes y las reformas que exigía ese acercamiento con la UE pusiesen en peligro su reelección”.

A esto se le añade que, el 17 de diciembre de 2013, procedió a la firma de un acuerdo con Rusia que conllevaba la concesión de una ayuda económica junto con una sustancial rebaja del precio del gas suministrado. En concreto, Rusia se comprometía a hacer una

⁶⁸DJURICA, Marko: Cronología de la crisis de Crimea. El País, mayo de 2014. <http://www.elmundo.es/internacional/2014/02/18/53038275ca4741015a8b457e.html> (Vid. a mayo de 2017).

⁶⁹REQUENA DEL RÍO, Pilar: *Ucrania...* op. cit. nota nº 64. Pág. 5.

rebaja en más de un tercio la tarifa del gas ya que Ucrania pagaría 268,5 dólares por cada 1.000 metros cúbicos de gas⁷⁰.

Así, el 21 de noviembre de 2013, da comienzo la Revolución del “*Euromaidan*” lo que supuso el enfrentamiento entre los pro-rusos y los pro-occidentales, estos últimos dirigieron sus protestas al gobierno ante la falta de acercamiento con la UE y contra la corrupción de la familia Yanukovich (presidente ucraniano) que pretendía controlar todos los hilos del poder económico, político y mediático. Exigían elecciones anticipadas y la reforma constitucional. Estas protestas tienen lugar en la Plaza de la Independencia de la ciudad de Kiev (en ucraniano “*Maidan Nezalezhnosti*”).

En febrero de 2014, el presidente Yanukovich, ante la presión de las protestas huyó del país y se refugió en Rusia.

6.1.4. Cuarta etapa: violación de la integridad territorial ucraniana.

En marzo de 2014, la población de Crimea de origen ruso que no estaba de acuerdo con las protestas en Kiev pidió ayuda a Vladímir V. Putin (“*Владимира Владимира Путина*”).

En respuesta, el presidente ruso envió un grupo de tropas especiales “sin identificar” que tomaron el control de las ciudades más importantes de Crimea, así como de parlamento local. Posteriormente, Vladímir V. Putin pidió y obtuvo, el 1 de marzo de 2014, permiso del Parlamento ruso para intervenir militarmente en Ucrania, lo cual supuso que Crimea este bajo el control militar ruso.

En abril de 2014, los representantes de Rusia, Ucrania, la UE y EEUU se reunieron en Ginebra para pactar el desarme de los grupos armados. El nuevo presidente de Ucrania, Aleksander Turchinov (“*Олександр Турчинов*”), intento dominar la situación, pero fracaso.

El 16 de marzo del 2014, se celebra en Crimea un referéndum para la reunificación de la Península de Crimea con Rusia, donde los resultados del mismo en el apoyo a esta reunificación son del 96,77% de los ciudadanos de Crimea y el 95.6% de los ciudadanos de la ciudad de Sebastopol. En consecuencia, el 21 de marzo de 2014, Vladímir V. Putin firma una ley para la unificación de la Península de Crimea y de Sebastopol a Rusia, previa

⁷⁰EFE, Agencia: *Putin y Yanukovich llegan a un acuerdo para abaratar el gas ruso a Ucrania*. El Mundo, diciembre de 2013. <http://www.elmundo.es/internacional/2013/12/17/52b066f1268e3e8d058b457b.html> (Vid. a mayo de 2017).

aprobación por la Duma del Estado y por el Consejo de la Federación de la legislación necesaria.

El 11 de mayo de 2014 tuvo lugar un referéndum por el que las ciudades ucranianas de Lugansk y Donetsk se separaban de Ucrania. Los resultados del mismo no fueron reconocidos por Rusia ni por la CI.

El 25 de mayo de 2014 tuvieron lugar las elecciones presidenciales en Ucrania donde ganó el empresario Petro Poroshenko (*“Петро Порошенко”*), con un 54% de los votos. El resultado fue reconocido por Rusia.

En agosto de 2014, los rebeldes pro-rusos y el ejército ucraniano aceptan un alto al fuego. De esta forma, el 5 de septiembre 2014, se firma el Protocolo de Minsk, en la capital de Bielorrusia, siendo el acuerdo por el que se ponía fin a la guerra en el este de Ucrania. Sin embargo, fracasa en su objetivo dado que no cesan todos los combates.

El 17 de febrero 2015, Rusia y Ucrania, con la mediación de Alemania y Francia, intentan volver a asentar las bases del Protocolo de Minski en un nuevo protocolo denominado “Miski II”. Este nuevo protocolo se caracteriza, en opinión de LOPÉZ-JACOISTE DIÉZ, en que “lo importante de este acuerdo “Minsk II” es que ha sido asumido íntegramente por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en su Resolución 2202 (2015), de 17 de febrero, por lo que, sin lugar a dudas, el conflicto de Ucrania es desde el punto de vista del Derecho internacional un conflicto armado internacionalizado.”⁷¹

6.2. Intereses detrás del conflicto⁷².

La incorporación de Crimea a Rusia, en 2014, ha constituido un acontecimiento importante para la política internacional del siglo XXI. Esta invasión ha permitido superar el encierro la geografía de Rusia, que se caracteriza por tener pocos afluentes navegables a

⁷¹LOPÉZ-JACOISTE DIÉZ, Eugenia: *Las guerras híbridas a la luz del derecho internacional*. IEEE, marzo de 2015, pág. 9. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2015/DIEEET03-2015_GuerrasHibridas_DchoInternac_LopezJacoiste.pdf (Vid. a mayo de 2017).

⁷²FURLAN, Luis Fernando: *Crimea y la herencia del almirante Gorshkov*. IEEE, julio de 2014. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2014/DIEEEM10-2014_Crimea_HerenciaAlmteGorshkov_Furlan.pdf (Vid. a mayo de 2017).

pesar de su gran extensión terrestre, pues ha otorgado nuevas salidas a los espacios marítimos y oceánicos abiertos de aguas templadas y cálidas.

6.2.1. Intereses geográficos.

Crimea es un punto estratégico, tanta es su importancia que en la actualidad está anclada en el puerto de Sebastopol la flota rusa, la cual ha alquilado el puerto hasta el 2042, posibilitando el acceso de hasta 25.000 militares rusos⁷³.

Se caracteriza por ser una auténtica fortaleza natural, constituye una “posición avanzada” que garantiza presencia de las fuerzas rusas sobre el Mar Negro y, además, cierra el acceso por esa vía a la frontera sur de Rusia⁷⁴.

6.2.2. Intereses económicos.

Crimea constituye un verdadero punto de confluencia del comercio y de los recursos energéticos entre Europa y Asia, puesto que su privilegiada ubicación geográfica la coloca cerca de los vitales y estratégicos yacimientos de petróleo y gas de la región del Cáucaso.

Estas reservas energéticas se estiman, a fecha de 2014, en 165.300 millones de metros cúbicos de gas y 44 millones de toneladas de petróleo valoradas entre los 800 millones y los 1.200 millones de dólares. Sin embargo, podrían ser mayores debido a la existencia aproximada de otros 2,3 billones de metros cúbicos de gas en yacimientos marinos sin explotar⁷⁵.

⁷³REQUENA DEL RIO, Pilar: *Crimea, la encrucijada de su historia*. IEEE, agosto de 2014, pág. 6. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO85bis-2014_Crimea_PilarRequena.pdf (Vid. a mayo de 2017).

⁷⁴SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro: *Crimea: ¿una nueva “posición avanzada” rusa?* IEEE, marzo de 2015, pág. 15. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2015/DIEEEA13-2015_Crimea_NuevaPosicionRusa_PSH.pdf (Vid. a mayo de 2017).

⁷⁵REUTERS: *Costes y Beneficios de la anexión de Crimea*. El País, abril de 2014. http://internacional.elpais.com/internacional/2014/04/08/actualidad/1396960690_068243.html (Vid. a mayo de 2017).

6.2.3. El fundamento oficial de la invasión de Crimea.

Parte del derecho de proteger a sus habitantes de lengua y etnia rusa en el nombre de un renacimiento de la civilización ortodoxa y eslava. Así lo ha afirmado Vladímir V. Putin en su discurso de 4 de diciembre de 2014, al decir que: “Rusia siempre ha respetado el principio de que cada nación tiene el inalienable derecho soberano de determinar su propio camino de desarrollo, elegir aliados y regímenes políticos, crear su economía y garantizar su seguridad”⁷⁶. Por ello, desde el principio Rusia condenó el “Euromaidan” entendiéndolo como un golpe de Estado.

Supone, en opinión de ACOSTA SANCHEZ, que: “la estrategia adoptada por Vladímir V. Putin parece consecuente con su propia política, al intentar recuperar en la escena internacional el peso de la antigua URSS, buscando un reequilibrio entre las grandes potencias.”⁷⁷

No obstante, es posible que hubiese otros intereses en juego, así lo destaca SÁNCHEZ HERRÁEZ: “la situación actual admiten múltiples interpretaciones: desde la necesidad de señalar un adversario como modo de mantener un modelo determinado o la importancia del complejo industrial militar en la economía; al empleo del conflicto como medida para fortalecer la imagen y el liderazgo de Vladímir V. Putin, que veía peligrar su posición de dominio en la política rusa tras ganar las elecciones del año 2012 en segunda vuelta.”⁷⁸

⁷⁶RUIZ GONZÁLEZ, Francisco J.: *Rusia y el mundo según Putin: el Discurso sobre el Estado de la Nación*. IEEE, diciembre de 2013, pág. 4. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO144-2014_RusiayPutin_FJRG.pdf (Vid. a mayo de 2017).

⁷⁷ACOSTA SANCHEZ, Miguel Ángel: *La secesión...* op. cit. nota nº 65. Pág. 16.

⁷⁸SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro: *Crisis de Ucrania: ¿nueva guerra fría o solución “cubana”?* IEEE, julio de 2015, pág. 10. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2015/DIEEEA37-2015_Ucrania_Nueva_GuerraFria_PSH.pdf (Vid. a mayo de 2017).

6.3. Sanciones de la UE impuestas a Rusia⁷⁹.

Ante esta situación, el Consejo de la UE desde el 3 de marzo de 2014 ha condenado “la clara violación de la soberanía y la integridad territorial de Ucrania mediante actos de agresión perpetrados por las fuerzas armadas rusas, así como la autorización concedida por el Consejo de la Federación de Rusia el 1 de marzo para el uso de las fuerzas armadas en el territorio de Ucrania”, lo cual ha supuesto, en opinión de la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad CATHERINE ASHTON, que “sin duda se trata de una violación de las obligaciones internacionales de Rusia y sus compromisos”⁸⁰.

Todo ello ha supuesto un enfriamiento de las relaciones de colaboración con Rusia. Además, la UE, a fin de terminar con el conflicto, ha optado por las siguientes medidas⁸¹:

6.3.1. Medidas diplomáticas.

La cumbre del G-8 UE-Rusia, prevista para el mes de julio del 2014 en Sochi, fue cancelada y los Estados miembros de la UE decidieron no celebrar las cumbres bilaterales periódicas, según ha manifestado el Consejo hasta que “vuelva a reinar un clima que permita al G-8 mantener deliberaciones que tengan sentido.”⁸²

Además, se suspendieron las conversaciones bilaterales con Rusia para los acuerdos en materia de visados y sobre la aprobación de un nuevo ACC⁸³.

⁷⁹Consejo Europeo: *Calendario – Medidas restrictivas de la UE en respuesta a la crisis de Ucrania*. Unión Europea, diciembre de 2017. <http://www.consilium.europa.eu/es/policies/sanctions/ukraine-crisis/> (Vid. a mayo de 2017).

⁸⁰Reuniones del Consejo de la EU: *Consejo de Asuntos Exteriores, 3.3.2014*. Unión Europea, diciembre de 2014. <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/fac/2014/03/03/> (Vid. a mayo de 2017).

⁸¹Consejo Europeo: *Calendario...ibíd.* nota n°79.

⁸²Reuniones del Consejo de la EU: *Consejo de Asuntos Exteriores...ibíd.* nota n° 80.

⁸³Reuniones del Consejo de la EU: *Reunión extraordinaria de los jefes de Estado o de Gobierno de la UE sobre Ucrania, 6.3.2014*. Unión Europea, diciembre de 2014. <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2014/03/06/> (Vid. a mayo de 2017).

Pero la consecuencia más relevante ha consistido, por parte de la UE, en el apoyo del Protocolo de Minsk II. Esta decisión se toma con objeto de terminar con el conflicto bélico. Para ello, se adopta una Decisión por los dirigentes de la UE en marzo de 2015 donde decidieron vincular el sistema actual de sanciones europeas hasta alcanzar la plena aplicación de los acuerdos de Minsk.

6.3.2. Medidas restrictivas individuales.

Son las medidas aplicables a las personas físicas y jurídicas cuando sean declarados responsables del conflicto. Estas sanciones, en opinión del Presidente del Consejo Europeo HERMAN VAN ROMPUY, “no son una cuestión de represalias sino un instrumento de política exterior. No son un objetivo en sí mismas sino un medio para un fin. Nuestro objetivo es detener la acción de Rusia contra Ucrania, para restaurar la soberanía de Ucrania, y para lograrlo necesitamos una solución negociada. Europa está dispuesta a facilitar en un diálogo significativo entre Ucrania y Rusia y a participar en él, y apoya cualquier iniciativa multilateral para lograr dicho objetivo”⁸⁴. Estas medidas son:

En primer lugar, la inmovilización los bienes y establecen la prohibición de viajar a 152 personas y 37 entidades: razonado en su responsabilidad en actos que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania. (iniciada en marzo de 2014 y prorrogada hasta 15 de septiembre de 2017).

En segundo lugar, la inmovilizar los activos de las personas consideradas responsables de malversación de fondos públicos ucranianos (iniciada en marzo de 2014 y prorrogada hasta 15 de septiembre de 2017).

6.3.3. Medidas restrictivas por la anexión ilegal de Crimea y Sebastopol.

Suponen restricciones a las relaciones económicas con Crimea y Sebastopol. En opinión del Consejo, su finalidad es “tratar de reforzar la política de la UE de no reconocer la anexión ilegal de Crimea y Sebastopol por Rusia.”⁸⁵ Consisten:

⁸⁴Reuniones del Consejo de la EU: *Consejo Europeo, 20-21.3.2014*. Unión Europea, noviembre de 2014. <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2014/03/20-21/> (Vid. a mayo de 2017).

⁸⁵Reuniones del Consejo de la EU: *Consejo Europeo, 18.12.2014*. Unión Europea, enero de 2015.

En primer lugar, la prohibición de importar bienes de Crimea y Sebastopol (iniciada en junio de 2014 y prorrogada hasta 23 de junio de 2017).

En segundo lugar, la prohibición de las inversiones, con especial atención a la prestación de servicios turísticos en Crimea y, las relacionadas con productos fundamentales para el sector energético, como son el material para la prospección, exploración y producción de petróleo, gas y recursos minerales (iniciada en diciembre de 2014 y prorrogada hasta 23 de junio de 2017).

6.3.4. Medidas económicas impuestas a Rusia.

Son las medidas aplicables en los intercambios comerciales entre la UE con Rusia en determinados sectores económicos. En opinión del Consejo, se fundamentan en que “Rusia y los separatistas no hubiesen seguido los pasos indicados en las Conclusiones del Consejo Europeo de 27 de junio”⁸⁶ (iniciadas en julio y septiembre de 2014 y prorrogadas hasta 31 de julio de 2017). Consisten:

En primer lugar, la limitación al acceso de los mercados primario y secundario de capitales de la UE. Esta restricción afecta a: cinco importantes entidades financieras rusas y sus filiales que tienen una participación mayoritaria estatal en Rusia y están establecidas fuera de la UE; así como, a tres importantes empresas rusas del sector de la energía y otras tres de defensa.

En segundo lugar, la prohibición de exportación e importación de armas, junto con la prohibición de exportar productos de doble uso que puedan acabar usándose para uso militar o bien para usuarios militares de Rusia.

En tercer lugar, la restricción en el acceso de Rusia a determinadas tecnologías y servicios sensibles que pueden utilizarse para la producción y la exploración petrolífera.

<http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2014/12/18/> (Vid. a mayo de 2017).

⁸⁶Reuniones del Consejo de la EU: *Reunión extraordinaria del Consejo Europeo, 16.7.2014*. Unión Europea, noviembre de 2014. <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2014/07/16/> (Vid. a mayo de 2017).

6.3.5. Medidas relativas a la cooperación económica entre la UE-Rusia.

Adicionalmente, los dirigentes de la UE han impuesto restricciones a la cooperación económica que se aplicaron en julio de 2014. Han supuesto:

En primer lugar, la suspensión de nuevas operaciones de financiación con Rusia, que han derivado en la paralización de los proyectos que impliquen al sector público de Rusia.

En segundo lugar, la reevaluación de la aplicación de los programas de cooperación regional y bilateral de la UE-Rusia. En consecuencia, se suspenden determinados programas de colaboración.

6.4. Consecuencias producidas ante la invasión ilegal de Crimea.

6.4.1. Respuesta de Rusia ante las sanciones de la UE⁸⁷.

Vladimir V. Putin manifestó, en el discurso de 4 de diciembre de 2014, que las sanciones impuestas no son sólo una reacción por la posición que ostenta Rusia frente al golpe de estado en Ucrania o la primavera de Crimea. Aunque ninguno de esos eventos hubiera sucedido, los países que las han adoptado habrían inventado cualquier otra excusa para intentar contener las capacidades crecientes de Rusia, puesto que su intención es dañar al país e, incluso, obtener algún beneficio de ello.

Rusia entiende que la “idea-fuerza”, que es su política exterior como modo de intervención, no podría desarrollarse abiertamente sin exponerse a graves sanciones internacionales. Pero tampoco podía dejar de intervenir en Crimea ya que la consecuencia de ello sería que los rusos étnicos (pro-rusos ucranianos) serían exterminados por la ofensiva gubernamental del Estado Ucraniano.

Pese a ello, el primer ministro ruso Dmitri Anatólievich Medvédev (*“Медведев Дмитрий Анатольевич”*) manifestó que “hasta el último momento habíamos confiado en que

⁸⁷RUÍZ GONZÁLEZ, Francisco J.: *Rusia y el mundo según Putin: el discurso del Estado de la Nación*. IEEE, diciembre de 2014. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO144-2014_RusiayPutin_FJRG.pdf (Vid. a mayo de 2017).

nuestros colegas occidentales entenderían que las sanciones son un callejón sin salida. Pero no lo han entendido.”⁸⁸

Vladimir V. Putin considera que estas sanciones deben servir de incentivo para escapar de la dependencia de los recursos extranjeros, para:

En primer lugar, lograr una implementación de los grandes proyectos de energía e infraestructuras a través de la confianza en los productos de compañías locales y bajo supervisión de un nuevo centro de coordinación gubernamental.

En segundo lugar, depender de los extranjeros sólo cuando sus equipos y su tecnología sean realmente únicos. Para todo lo demás, se ha de establecer un volumen mínimo de compras anuales fijado por las grandes corporaciones estatales del mercado ruso, exigiendo siempre calidad y precio.

En tercer lugar, crear grandes grupos industriales que permitan cubrir las nuevas necesidades del mercado interno, los cuales han de ser capaces de competir en el exterior.

En cuarto lugar, combinar las acciones de la Agencia para las Iniciativas Estratégicas, el Fondo Ruso de Inversiones Directas, el Banco Estatal de Inversión “Vnesheconombank”, y las Agencias de Apoyo a las Exportaciones a fin de hacer posible que el PIB crezca un 25% para el año 2018.

En respuesta a las sanciones, Vladimir V. Putin ordenó⁸⁹ un vetó a la importación de alimentos procedentes de EE.UU., UE, Australia, Canadá y Noruega, lo que ha supuesto la prohibición de la exportación de productos tales como carne, pescado, leche, productos lácteos, frutas y verduras. Esta medida, en principio, iba a regir durante un año, pero se han prorrogado hasta la fecha.

Es preciso destacar que los efectos causados por estas sanciones han afectado al sector agrario español de manera importante.

⁸⁸ESCARADA, Arturo: *Rusia cierra su mercado a casi todos los alimentos perecederos de UE y EEUU*. La Vanguardia, agosto de 2014. <http://www.lavanguardia.com/economia/20140807/54413561977/rusia-cierra-su-mercado-a-casi-todos-los-alimentos-perecederos-de-ue-y-eeuu.html> (Vid. a mayo de 2017).

⁸⁹Vid. Decreto emitido por Rusia (указ), 31 de julio de 2014.

6.4.2. *Asistencia humanitaria a la población ucraniana*⁹⁰.

La UE ha estado a la vanguardia mundial en la respuesta de esta crisis humanitaria dentro de su política exterior de cooperación y ayuda humanitaria, ya que:

En primer lugar, la UE y sus Estados miembros han prestado apoyo financiero a las personas más vulnerables. Para ello, se ha aportado una ayuda económica a nivel de la CI que asciende a 371 millones de euros, de los cuales 70,1 millones han sido proporcionados por la UE. Esto ha supuesto un soporte económico para refugios, atención médica, protección, alimentos y artículos no alimentarios, agua, saneamiento y otras ayudas de emergencia.

En segundo lugar, la UE ha contribuido con operaciones de recuperación temprana y consolidación de la paz cuantificadas en 141 millones de euros. Estas operaciones de recuperación temprana cubren trabajos de reparación pequeños; actividades para promover la integración social y económica de los desplazados internos y crear vínculos con las comunidades de acogida; actividades de educación sobre el riesgo de las minas y; apoyo psicosocial a las comunidades afectadas por conflictos.

Adicionalmente, Rusia envió dos mil toneladas de suministros, medicinas, alimentación infantil y objetos de primera necesidad. Dichos suministros fueron admitidos bajo la exigencia de fueran revisados por representantes de la OSCE y repartidos por la Cruz Roja. El fundamento de la imposición de estas condiciones surgió de la sospecha, por parte del Estado ucraniano, de una posible invasión en cubierta por parte de Rusia⁹¹.

En la actualidad, las necesidades humanitarias siguen siendo elevadas en el este de Ucrania pues se estima que 3,8 millones de personas están en esta situación de necesidad.

⁹⁰Press and information team of the Delegation to RUSSIA: *Ukraine and the European Union*. European Union External Action, mayo de 2016. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/1937_en (Vid. a mayo de 2017).

⁹¹Agencias: *Kiev acepta bajo condiciones la ayuda humanitaria rusa*. El mundo, agosto de 2014. <http://www.elmundo.es/internacional/2014/08/13/53eb8581268e3e11698b4582.html> (Vid. a mayo de 2017).

6.5. Recapitulación.

El conflicto surgido en siglo XXI, denominado como la “Crisis en Crimea”, ha producido un deterioro en las relaciones internacionales de estas dos potencias.

Este conflicto surge de una evolución histórica donde se puede diferenciar cuatro etapas:

La primera etapa viene determinada por el derecho de autodeterminación del pueblo ucraniano tras la separación de Ucrania de la antigua URSS con su anexión de la península de Crimea.

La segunda etapa, denominada la Revolución Naranja, surge de la corrupción política del país y la profunda crisis que le azotaba. Supuso un acercamiento de la población ucraniana a occidente.

La tercera etapa, denominada la Revolución del “*Euromaidan*”, surge del fracaso del acuerdo de asociación y libre comercio previsto entre UE y Ucrania junto con la firma de un nuevo acuerdo con Rusia motivado por el posible peligro de no reelección que corría el presidente Viktor Yanukovich, lo que derivó en un enfrentamiento entre la población pro-occidental y la población pro-rusa y, concluyo con la huida de Yanukovich a Rusia.

Una cuarta etapa iniciada por la invasión de la península de Crimea por el ejército ruso, originándose cuando la población pro-rusa de Crimea que no estaba de acuerdo con las protestas en Kiev, pidió ayuda a Vladímir V. Putin. Supuso la invasión y adhesión de la península ucraniana a territorio ruso.

Los fundamentos de esta invasión se pueden dividir en intereses geográficos ya que la península de Crimea es un punto de gran importancia estratégica e; intereses económicos pues Crimea constituye un verdadero punto de confluencia del comercio y de los recursos energéticos entre Europa y Asia. No obstante, la alegación oficial de Rusia es la recuperación de la cultura nacional rusa de la población de Crimea.

Ante esta situación, el Consejo de la UE junto con CI han considerado, desde el 3 de marzo de 2014, que esta invasión es ilegal lo que ha supuesto un enfriamiento de las relaciones de colaboración con Rusia. Además, la UE, a fin de terminar con el conflicto, ha optado por tomar:

En primer lugar, medidas diplomáticas con la cancelación de la cumbre UE-Rusia, prevista para el año 2014, así como la cancelación de las cumbres bilaterales periódicas. Además, la UE toma posición al apoyar el Protocolo de Minsk con fin de terminar con este conflicto.

En segundo lugar, medidas restrictivas individuales que incluyen la inmovilización de los bienes y establecen la prohibición de viajar junto con la inmovilización de activos de los declarados responsables por el Consejo Europeo.

En tercer lugar, medidas restrictivas que incluyen la prohibición de importar bienes de Crimea y Sebastopol y; la prohibición de las inversiones, con especial atención a la prestación de servicios turísticos y al sector energético.

En cuarto lugar, medidas económicas contra Rusia como son las medidas aplicables en los intercambios comerciales entre la UE-Rusia en determinados sectores, incluyéndose la limitación al acceso de los mercados; la prohibición de exportación e importación de armas y productos de doble uso y; la restricción en el acceso de Rusia a determinadas tecnologías y servicios.

En quinto lugar, medidas relativas a la cooperación económica que incluyen la suspensión de nuevas operaciones de financiación y la reevaluación de la aplicación de los programas de cooperación regional y bilateral de la UE-Rusia.

Vladimir V. Putin considera que estas sanciones deben servir de incentivo para escapar de la dependencia de los recursos extranjeros. Además, ha optado por utilizar de contramedida una sanción a la importación de productos destinados a la alimentación.

Finalmente, el conflicto ha requerido de una amplia asistencia humanitaria a la población ucraniana demostrándose que la UE está a la vanguardia mundial en la respuesta a las crisis humanitarias.

7. CONCLUSIONES.

La atribución de personalidad jurídica a la UE, como consecuencia de la entrada del Tratado de Lisboa por el que se modifica el art. 47 del TUE, ha supuesto un punto de inflexión en las relaciones internacionales, ya que a partir de este momento se considerara que todos los Estados miembros de la UE actúan como un único sujeto desde el punto de vista internacional. Esta atribución de personalidad va a suponer, tras la Sentencia del Tribunal de Justicia UE de 31 de marzo de 1971, la atribución de la “capacidad de establecer vínculos contractuales” por lo que se capacita a la UE para celebrar tratados internacionales; ejercitar el derecho de legación sea activo y pasivo; tener responsabilidad internacional sea activa o pasiva; e imponer o participar en la imposición de sanciones. Esta “capacidad” se encuentra delimitada por la normativa prevista en el Capítulo I del Título V del TUE delimitando el campo de actuación de la UE en materia de acción exterior a partir de la designación de los principios, objetivos y obligaciones (art. 21 del TUE); competencias de la UE sean expresas, implícitas o subsidiarias; así como las facultades de la UE derivadas de dicha atribución.

En el desarrollo de su personalidad jurídica, la UE requiere de una serie de instituciones y organismos que le permitan el desarrollo de sus competencias en materia de acción exterior siendo las principales la Comisión es la institución encargada de la titularidad de la representación exterior de la UE (art. 17.1 del TUE); el Consejo Europeo es la institución encargada definir la orientación y las prioridades políticas generales (art. 15.1 del TUE); el Consejo de la UE es la institución encargada de los procesos de adopción de decisiones de la UE. (art. 16.1 del TUE); el Comité de Representantes Permanentes es el organismo encargado preparar los trabajos y tareas del Consejo (art. 240.1 del TFUE); el SEAE es el organismo encargado de apoyar al Alto Representante y ejecutar las decisiones adoptadas por el Consejo y el Consejo Europeo (art. 27.3 del TUE) y también ejerce la representación de la UE y actúa en colaboración con las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros (art. 221 del TFUE); y por último, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad es el funcionario de encargado de fortalecer el papel de la UE como actor internacional y se caracteriza por participa en los trabajos del Consejo Europeo (art. 15 del TUE) y presidir el Consejo de Asuntos Exteriores (art. 18 del TUE).

Estas instituciones y organismos han permitido a la UE el desarrollo de su política exterior que se integra en cinco políticas menores. En la Parte V del TFUE dedicado a la “Acción Exterior de la UE” aparece la política comercial común (PCC) desarrollada dentro del Título II “Política Comercial Común” (arts. 206 y 207 del TFUE) siendo su objetivo el establecimiento de un comercio justo y libre y; la política de cooperación y ayuda humanitaria (PCAH) dentro del Título III relativo a la cooperación al desarrollo, la cooperación económica, financiera y técnica con terceros países (arts. 208 y ss. del TFUE) y a la ayuda humanitaria (art. 214 del TFUE) siendo su objetivo la ayuda a un tercer Estado así como a la población de una región subdesarrollada o en vías de desarrollo. La política exterior y de seguridad común (PESC) se desarrolla en el Capítulo II “Disposiciones específicas sobre la PESC” del Título V del TUE (arts. 23 y ss. del TUE) siendo su objetivo es definir los intereses estratégicos de la UE. Dentro de la PESC surge la política común de seguridad y defensa (PCSD), es una política derivada (art 42.2 del TUE) siendo su objetivo definir la defensa común para todos los Estados miembros. La última política menor es la política europea de vecindad (PEV) que se fundamenta en crear un espacio de prosperidad y de buena vecindad, basado en los valores de la Unión y caracterizado por unas relaciones estrechas y pacíficas fundadas en la cooperación (art. 8 del TUE) siendo su objetivo establecer una buena relación con los Estados colindantes a la UE, en especial con la Asociación Oriental (Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania) dentro de los vecinos del Este.

Una vez delimitada a la UE como actor internacional, se pasa a analizar a Rusia como tercer Estado caracterizado en su aspecto geográfico al tener gran parte de su frontera colindando con la de la UE; en su aspecto económico donde se encuentra en una gran coyuntura económica desde el año 2009 y en especial en 2014; así como, en su aspecto político al ser una república federativa basada en una democracia parlamentaria (presidida actualmente por “Rusia Unida”, partido centralista, nacionalista y conservador) con un gobierno presidencialista (actual presidente: Vladimir V. Putin).

La política exterior que sigue Rusia se establece en la publicación de Vladimir V. Putin, emitida el del 12 de febrero de 2013 y denominada “Concepto de Política Exterior de la Federación de Rusia” (“*Concept of Foreign Policy of the Russian Federation*”). En ella se asientan las nuevas bases de su política exterior fijando los nuevos objetivos, compromisos, prioridades, así como las posibles amenazas y oportunidades previstas hasta el año 2018.

Este documento se resume en el fortalecimiento de la posición del Estado Ruso dentro del marco internacional.

Una vez fijados los dos sujetos internacionales se ha analizado el vínculo existente entre UE-Rusia, por el que se reconoce como socio clave a Rusia dentro del marco de la UE al ser un actor estratégico en la lucha contra los desafíos regionales y mundiales y ser uno de los principales proveedores de productos energéticos (gas y petróleo). Esta situación ha dado lugar a una cooperación internacional, la cual se ha formalizado a través de los ACC⁹² que han permitido alcanzar las bases de un acuerdo político y económico entre ambas potencias; el Dialogo Energético que ha sido de vital importancia para alcanzar una asociación energética por la que se ha incrementado el volumen de las transacciones y ha permitido modernizar el sector energético ruso. También se han conseguido cooperaciones en otras materias como son el cambio climático y el medio ambiente con las que se garantizan una seguridad medioambiental sostenible en todo el mundo; la educación por la que se mejora la calidad, la transparencia, la comparabilidad y la competitividad de los sistemas educativos; los derechos humanos que permiten lograr una sociedad abierta basada en el imperio de la ley y el respeto de los mismos; el asilo e inmigración que busca una protección internacional de la inmigración legal y la lucha contra la inmigración ilegal; el crimen organizado a fin de luchar contra el terrorismo y la corrupción; la justicia que permite reforzar la cooperación judicial y; las ciencias y tecnologías que mejoran la investigación y educación científica.

A partir del año 2014, todas estas relaciones se han visto afectadas con la “Crisis en Crimea” produciéndose un menoscabo en las relaciones bilaterales. Para entender este conflicto hemos de acudir a la evolución histórica de Ucrania donde se van a distinguir cuatro etapas. La primera etapa se caracteriza por el derecho de autodeterminación del pueblo ucraniano frente a la antigua URSS, el surgimiento de este derecho procede de los millones de personas fallecidas por las continuas situaciones bélicas y de hambruna que

⁹²Vid. Decisión 99/602/CE, Decisión 99/614/CE, Decisión 99/515/CE, Decisión 99/490/CE, Decisión 99/491/CE, Decisión 98/401/CE, Decisión 97/800/CE, Decisión 98/149/CE, Decisión 99/593/CE, Decisión 2009/989/CE del Consejo y de la Comisión, relativas a la celebración de un acuerdo de colaboración y de cooperación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y, por otra, respectivamente, la República de Armenia, la República Azerbaiyana, Georgia, la República de Kazajistán, la República de Kirguistán, la República de Moldavia, Rusia, Ucrania, la República de Uzbekistán y Tayikistán.

asolaban el país. La segunda etapa, denominada Revolución Naranja, caracterizada por ser un periodo de recesión económica, de corrupción, intimidación de votantes, fraude electoral directo junto con el gran peso de la oligarquía que provocó un levantamiento del pueblo ucraniano lo que supuso el primer acercamiento de la población ucraniana a occidente. La tercera etapa caracterizada por el alejamiento político de Ucrania respecto de EU y acompañado de un acercamiento a favor de Rusia, ante esta política el pueblo ucraniano pro-occidental se alzó ante la presidencia de Viktor Yanukovich, en la denominada Revolución del “*Euromaidan*”, provocando así un enfrentamiento entre la población pro-occidental y la población pro-rusa. Por último, la cuarta etapa se caracteriza por el alejamiento de la población pro-rusa de la península de Crimea respecto del gobierno ucraniano lo que provoca la invasión de dicha península por el ejército ruso dando lugar a enfrentamientos militares.

La incorporación de Crimea a Rusia surge de los intereses geográficos pues va a permitir a Rusia superar su encierro geográfico e, intereses económicos ya que Crimea constituye un verdadero punto de confluencia del comercio y de los recursos energéticos entre Europa y Asia. Pero, el fundamento oficial presentado por Rusia ante esta invasión se justifica en el derecho de proteger a sus habitantes de lengua y etnia rusa situados en este territorio.

La UE ha calificado de ilegal los actos cometidos por Rusia ante esta invasión por lo que ha iniciado una serie de medidas con el fin de acabar con esta invasión ilícita de la península de Crimea y terminar con el enfrentamiento militar. Estas medidas abarcan medidas diplomáticas que han supuesto la cancelación de la cumbre UE-Rusia prevista para el año 2014, así como la cancelación de las cumbres bilaterales periódicas; medidas restrictivas individuales que incluyen la inmovilización de los bienes y establecen la prohibición de viajar junto con la inmovilización de activos de los declarados responsables; medidas restrictivas ante la anexión ilegal de Crimea y Sebastopol que incluyen la prohibición de importar bienes de Crimea y Sebastopol y la prohibición de las inversiones; medidas económicas impuestas directamente a Rusia que incluyen la limitación al acceso de los mercados, la prohibición de exportación e importación de armas y productos de doble uso y la restricción en el acceso de Rusia a determinadas tecnologías y servicios y; medidas relativas a la cooperación económica que incluyen la suspensión de nuevas operaciones de financiación y la reevaluación de la aplicación de los programas de cooperación regional y bilateral de la UE-Rusia.

Vladimir V. Putin ha considerado que estas sanciones deben servir de incentivo para escapar de la dependencia de los recursos extranjeros a través del logro de la implementación de grandes proyectos de energía e infraestructuras; disminuyendo la dependencia de los extranjeros excepto cuando sus equipos y su tecnología sean realmente únicos; creando grandes grupos industriales que cubran las nuevas necesidades del mercado interno y; armonizando las acciones de las instituciones rusas con el fin de incrementar un 25% el PIB Nacional. Además, ha optado por utilizar como contramedida una sanción⁹³ a la importación de productos destinados a la alimentación cuando procedan de EE.UU., UE, Australia, Canadá y Noruega.

Este conflicto ha conllevado de una amplia ayuda humanitaria, mayoritariamente financiera, en la que se ha de resaltar la labor realizada por la UE sobre el territorio ucraniano, quedando demostrado que está a la vanguardia mundial en la respuesta de estas crisis humanitarias.

Finalmente, la acción exterior de la UE se encuentra perfectamente delimitada dentro de su marco jurídico, de tal manera que garantiza la seguridad jurídica a aquellos terceros Estados que quieran relacionarse con ella. Esta situación se puede apreciar en las relaciones bilaterales entre UE-Rusia presentada en este trabajo, aunque tras el conflicto de Crimea se ha producido un menoscabo de las mismas por lo que, secundando la opinión del Coronel José Pardo de Santayana Gómez de Olea⁹⁴, este conflicto tiene una difícil solución debido a que los intereses de Rusia sobre la península de Crimea son muy amplios y, en consecuencia, no va a ceder su soberanía fácilmente.

⁹³Vid. Decreto emitido por Rusia (указ), 31 de julio de 2014.

⁹⁴VII Ciclo de Estudios Europeos, conferencia “Rusia y la Unión Europea”. Segovia, 3 de marzo de 2017.

8. BIBLIOGRAFÍA.

8.1. Libros:

DÍEZ MORENO, Fernando: *Manual de Derecho de la Unión Europea*. Pamplona: Editorial Aranzadi, S.A. 2009.

ESCOBAR HERNÁNDEZ, Concepción: *Instituciones de Derecho Comunitario*. Valencia: Editorial Tirant Lo Blanch, 2006.

GIRÓN LARRUCEA, José A.: *El sistema jurídico de la UE: La reforma realizada en el tratado de Lisboa*. Valencia: Editorial Tirant Lo Blanch, 2008.

MANGAS MARTÍN, Araceli: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Madrid: Editorial Tecnos, 2010.

M. SANCHEZ, Víctor: *Lecciones de derecho de la UE*. Barcelona: Librería Bosch, S.L., 2008.

M. SÁNCHEZ, Víctor: *Derecho de la Unión Europea*. Barcelona: Editorial Huygens, 2016.

8.2. Archivos digitales:

ACOSTA SANCHEZ, Miguel Ángel: *La secesión en el Derecho Internacional: el caso de Crimea*. IEEE, diciembre de 2014. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO142-2014_Secesion_DchoInternacional_Crimea_MA.Acosta.pdf (Vid. a mayo de 2017).

Agencias: *Kiev acepta bajo condiciones la ayuda humanitaria rusa*. El mundo, agosto de 2014. <http://www.elmundo.es/internacional/2014/08/13/53eb8581268e3e11698b4582.html> (Vid. a mayo de 2017).

Artículo digital: *Datos sobre la (in) dependencia energética de Europa*. Parlamento europeo, diciembre de 2015. [http://www.europarl.europa.eu/news/es/news-room/20140718STO53032/datos-sobre-la-\(in\)-dependencia-energ%C3%A9tica-europea](http://www.europarl.europa.eu/news/es/news-room/20140718STO53032/datos-sobre-la-(in)-dependencia-energ%C3%A9tica-europea) (Vid. a mayo de 2017).

Banco Santander, S.A: “*Rusia: Política y Económica*” Export Entreprises SA, Última actualización: febrero 2017, pág.1. <https://es.portal.santandertrade.com/analizar-mercados/rusia/politica-y-economia> (Vid. a mayo de 2017).

Consejo Europeo: *Calendario – Medidas restrictivas de la UE en respuesta a la crisis de Ucrania*. Unión Europea, diciembre de 2017. <http://www.consilium.europa.eu/es/policies/sanctions/ukraine-crisis/> (Vid. a mayo de 2017).

DJURICA, Marko: *Cronología de la crisis de Crimea*. El País, mayo de 2014. <http://www.elmundo.es/internacional/2014/02/18/53038275ca4741015a8b457e.html> (Vid. a mayo de 2017).

EFE, Agencia: *Putin y Yanukovich llegan a un acuerdo para abaratar el gas ruso a Ucrania*. El Mundo, diciembre de 2013. <http://www.elmundo.es/internacional/2013/12/17/52b066f1268e3e8d058b457b.html> (Vid. a mayo de 2017).

ESCARADA, Arturo: *Rusia cierra su mercado a casi todos los alimentos perecederos de UE y EEUU*. La Vanguardia, agosto de 2014. <http://www.lavanguardia.com/economia/20140807/54413561977/rusia-cierra-su-mercado-a-casi-todos-los-alimentos-perecederos-de-ue-y-eeuu.html> (Vid. a mayo de 2017).

FURLAN, Luis Fernando: *Crimea y la herencia del almirante Gorshkov*. IEEE, julio de 2014. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2014/DIEEEM10-2014_Crimea_HerenciaAlmteGorshkov_Furlan.pdf (Vid. a mayo de 2017).

GIL-ROBLES, Álvaro: *Cuadernos de Estrategia 178: Rusia bajo el liderazgo de Putin. La nueva estrategia rusa a la búsqueda de su liderazgo regional y el reforzamiento como actor global*. IEEE, noviembre de 2015. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_178.pdf (Vid. a mayo de 2017).

Glosario de síntesis: *Competencias subsidiarias*. EUR-Lex, sin fecha. http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/subsidiary_powers.html?locale=es (Vid. a mayo de 2017).

Información básica sobre la UE: *El Consejo en su formación de Asuntos Exteriores*. Consejo Europeo, enero de 2017. <http://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/configurations/fac/> (Vid. a mayo de 2017).

Información básica sobre la UE: *Servicio Europeo de Acción Exterior*. Europa.eu, febrero de 2017. https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/eeas_es (Vid. a mayo de 2017).

Instituto Español de Estudios Estratégicos: *Rusia y Caucásico*. Edición de 2010. <http://www.iecee.es/regiones-geopoliticas/rusia-y-caucaso/> (Vid. a mayo de 2017).

Instituto Español del Comercio Exterior: *Rusia: Información Económica y Comercial*. Sin fecha. <http://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/paises/navegacion-principal/el-pais/informacion-economica-y-comercial/index.html?idPais=RU> (Vid. a mayo de 2017).

LEGRAND, Jérôme: *Los Socios Orientales*. Europarl, Parlamento europeo, noviembre de 2016. http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.5.5.html (Vid. a mayo de 2017).

LÓPEZ-MENDEL BASCONES, Jesús: *Algunos elementos históricos relevantes en las relaciones Ucrania-Rusia*. IEEEE, octubre de 2014. http://www.iecee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO114-2014_Ucrania-Rusia_Lopez-MedelBascones.pdf (Vid. a mayo de 2017).

LOPÉZ-JACOISTE DIÉZ, Eugenia: *Las guerras híbridas a la luz del derecho internacional*. IEEEE, marzo de 2015. http://www.iecee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2015/DIEEET03-2015_GuerrasHíbridas_DchoInternac_LopezJacoiste.pdf (Vid. a mayo de 2017).

LOYOLA DE PALACIO DEL VALLE-LERSUNDI, Ignacia: *Configuración de la integración ruso europea en el siglo XXI*. Moscú, Conferencia European Business Club. 2002. file:///C:/Users/pussy%20destroyer/Downloads/SPEECH-02-236_ES.pdf (Vid. a mayo de 2017).

Ministerios de Asuntos Exteriores y de Cooperación: *Política Exterior y de Seguridad Común*. Sin fecha. <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/UnionEuropea/Paginas/PoliticaExteriorSeguridadComun.aspx> (Vid. a mayo de 2017).

Ministerios de Asuntos Exteriores y de Cooperación: *Política Europea de Vecindad*. Sin fecha <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/politicaeuropeavecindad/Paginas/indicevecindad.aspx> (Vid. a mayo de 2017).

Oficina de publicaciones: *Acuerdos de colaboración y de cooperación (ACC)*. EUR-Lex, septiembre de 2010. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=URISERV:r17002> (Vid. a mayo de 2017).

Oficina de publicaciones: *Centro de Satélites de la UE*. EUR-Lex, marzo de 2017. https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/satcen_es (Vid. a mayo de 2017).

Oficina de publicaciones: *Instituto de Seguridad de la UE*. EUR-Lex, marzo de 2017. https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/iss_es (Vid. a mayo de 2017).

Oficina de publicaciones: *Oficina Europea de Policía*. EUR-Lex, marzo de 2017. https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/europol_es (Vid. a mayo de 2017).

Oficina de publicaciones: *Unidad de Cooperación Judicial de la Unión Europea*. EUR-Lex, marzo de 2017. https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/eurojust_es (Vid. a mayo de 2017).

PAÚL GUTIÉRREZ, Jesús: *Liberalización Comercial*. Unidad Editorial Información Económica S.L., edición de 2017. <http://www.expansion.com/diccionario-economico/liberalizacion-comercial.html> (Vid. a mayo de 2017).

Press and information team of the Delegation to RUSSIA: *The Russian Federation and the European Union*. European Union External Action, mayo de 2016. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/720/russian-federation-and-european-union-eu_en (Vid. a mayo de 2017).

Press and information team of the Delegation to RUSSIA: *Ukraine and the European Union*. European Union External Action, mayo de 2016. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/1937_en (Vid. a mayo de 2017).

RAMET, Valerie: *La política de desarrollo: Resumen general*. Europarl, Parlamento europeo, noviembre de 2016.

http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.3.1.html

(Vid. a mayo de 2017).

REQUENA DEL RIO, Pilar: *Crimea, la encrucijada de su historia*. IEEE, agosto de 2014.

http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO85bis-

[2014_Crimea_PilarRequena.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO85bis-2014_Crimea_PilarRequena.pdf) (Vid. a mayo de 2017).

REQUENA DEL RÍO, Pilar: *Ucrania, el abismo*. IEEE, marzo de 2014.

http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO23-

[2014_Ucrania_en_el_Abismo_P.Requena.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO23-2014_Ucrania_en_el_Abismo_P.Requena.pdf) (Vid. a mayo de 2017).

Reuniones del Consejo de la EU: *Consejo de Asuntos Exteriores, 3.3.2014*. Unión Europea, diciembre de 2014. <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/fac/2014/03/03/> (Vid. a mayo de 2017).

Reuniones del Consejo de la EU: *Consejo Europeo, 20-21.3.2014*. Unión Europea, noviembre de 2014. <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2014/03/20-21/> (Vid. a mayo de 2017).

Reuniones del Consejo de la EU: *Consejo Europeo, 18.12.2014*. Unión Europea, enero de 2015. <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2014/12/18/> (Vid. a mayo de 2017).

Reuniones del Consejo de la EU: *Reunión extraordinaria de los jefes de Estado o de Gobierno de la UE sobre Ucrania, 6.3.2014*. Unión Europea, diciembre de 2014. <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2014/03/06/> (Vid. a mayo de 2017).

Reuniones del Consejo de la EU: *Reunión extraordinaria del Consejo Europeo, 16.7.2014*. Unión Europea, noviembre de 2014. <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2014/07/16/> (Vid. a mayo de 2017).

REUTERS: *Costes y Beneficios de la anexión de Crimea*. El País, abril de 2014. http://internacional.elpais.com/internacional/2014/04/08/actualidad/1396960690_068243.html (Vid. a mayo de 2017).

REY, Benhamin: *La política Europea de Vecindad*. Europarl, Parlamento europeo, diciembre de 2016. http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.5.4.html (Vid. a mayo de 2017).

RUIZ GONZÁLEZ, Francisco J.: *El concepto de la política exterior de Rusia, estudio comparativo*. IEEE, abril de 2013. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2013/DIEEEM06-2013_Rusia_ConceptoPoliticaExterior_FRuizGlez.pdf (Vid. a mayo de 2017).

RUIZ GONZÁLEZ, Francisco J.: *Rusia y el mundo según Putin: el Discurso sobre el Estado de la Nación*. IEEE, diciembre de 2013. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO144-2014_RusiayPutin_FJRG.pdf (Vid. a mayo de 2017).

SALAS ABAD, Carlos: *¿Qué pasa en Crimea? Una explicación rápida*. Lainformacion.com, marzo de 2014. http://www.lainformacion.com/disturbios-conflictos-y-guerra/que-pasa-en-ucrania-una-explicacion-rapida_ZtxcQPgJq21yPjPDi6jrf1/ (Vid. a mayo de 2017).

SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro: *Crisis de Ucrania: ¿nueva guerra fría o solución “cubana”?* IEEE, julio de 2015. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2015/DIEEEA37-2015_Ucrania_Nueva_GuerraFria_PSH.pdf (Vid. a mayo de 2017).

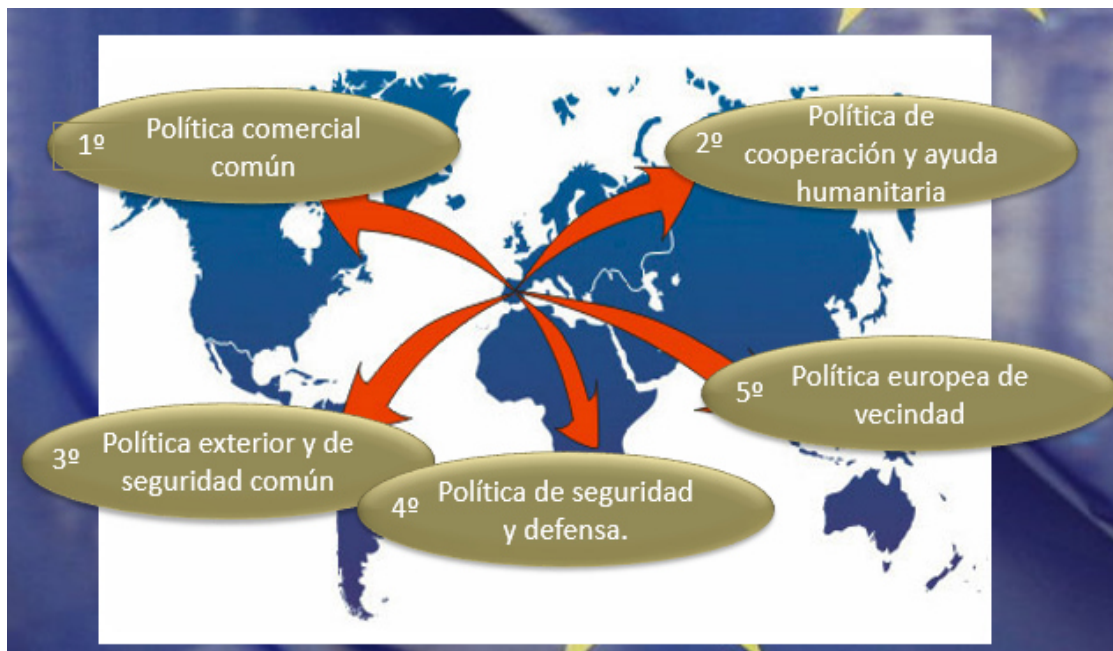
SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro: *Crimea: ¿una nueva “posición avanzada” rusa?* IEEE, marzo de 2015. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2015/DIEEEA13-2015_Crimea_NuevaPosicionRusa_PSH.pdf (Vid. a mayo de 2017).

SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro: *Panorama geopolítico de los conflictos 2015*. IEEE, noviembre de 2015. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_178.pdf (Vid. a mayo de 2017).

VILLALBA-PAREDES, Vladimir: *La Teoría de los Poderes Implícitos. Existencia Simultánea a la Carta. Sin fecha*. http://www.usfq.edu.ec/publicaciones/iurisDictio/archivo_de_contenidos/Documents/IurisDictio_11/La_Teoria_de_los_Poderes.pdf (Vid. a mayo de 2017).

9. ANEXOS.

ANEXO I: POLITICAS DE LA UE.



Fuente: Elaboración propia, a partir de mapa de <http://www.trefilcable.com>.

ANEXO II: PROXIMIDAD ENTRE LAS FRONTERAS DE LA UE Y RUSIA



Fuente: Manuel Martínez, 2015.

Nota: Ha sido imposible localizar un mapa que saliera la UE y Rusia, siendo este el más próximo.

ANEXO III: CONTEXTO ECONÓMICO EN RUSIA.

Indicadores	de 2013	2014	2015	2016	2017 (e)
crecimiento					
PIB (miles de millones de USD)	2.230,62	2.030,97	1.326,02	1.267,75 ^e	1.442,41
PIB (crecimiento anual en %, precio constante)	1,3	0,7	-3,7	-0,8 ^e	1,1
PIB per cápita (USD)	15.559	14.160	9.243	8.838 ^e	10.060
Saldo de la hacienda pública (en % del PIB)	-1,4	0,1	-2,4 ^e	-3,3 ^e	-1,9
Endeudamiento del Estado (en % del PIB)	13,1	15,9	16,4 ^e	17,1 ^e	17,9
Tasa de inflación (%)	6,8	7,8	15,5	7,2 ^e	5,0
Tasa de paro (% de la población activa)	5,5	5,2	5,6	5,8	5,9
Balanza de transacciones corrientes (miles de millones de USD)	33,43	57,51	69,00 ^e	38,56 ^e	50,02
Balanza de transacciones corrientes (en % del PIB)	1,5	2,8	5,2 ^e	3,0 ^e	3,5

Fuente: IMF – World Economic Outlook Database, 2016.

Nota: (e) Datos estimados.

ANEXO IV: MAPA DE LAS RESERVAS ENERGÉTICAS.



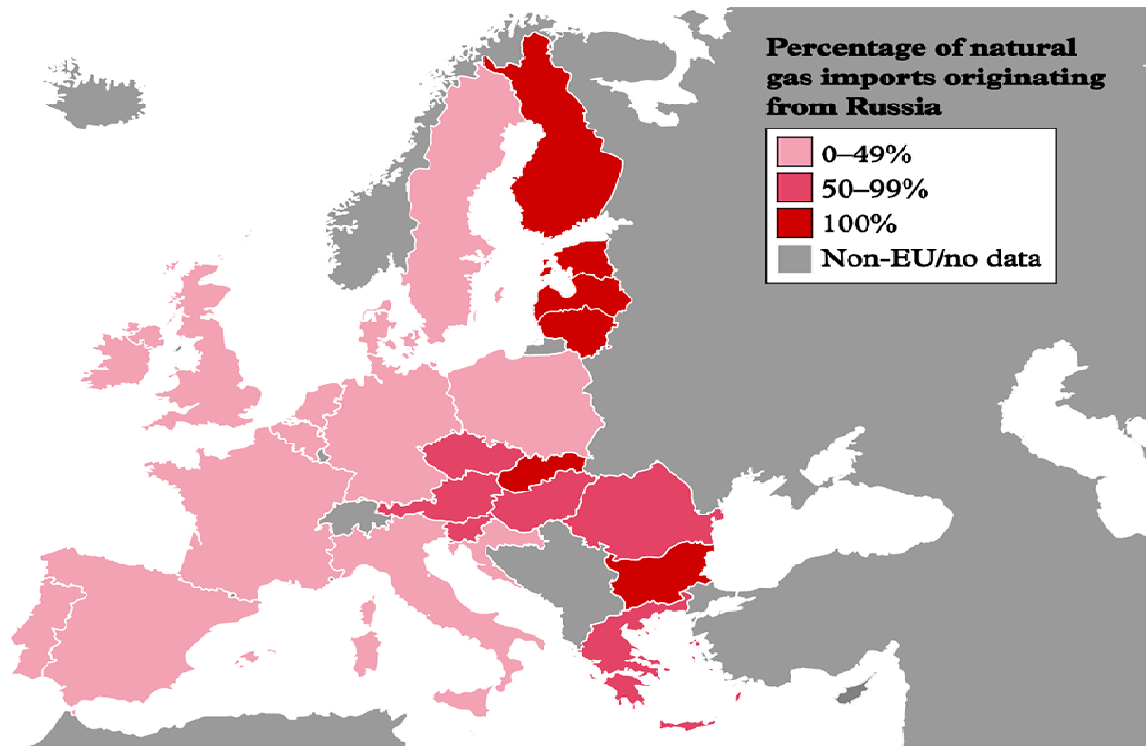
Fuente: EIA y ARI, 2013.

ANEXO V: MAPA DE LAS IMPORTACIONES DE GAS RUSIA A UE.



Fuente: Gas Infrastructure Europe. Reuters, cifras de la industria. 2014.

ANEXO VI: DEPENDENCIA DE LA UE DEL GAS RUSO.



Fuente: European Horizons, 2014.

ANEXO VII: MAPA DE CRIMEA.



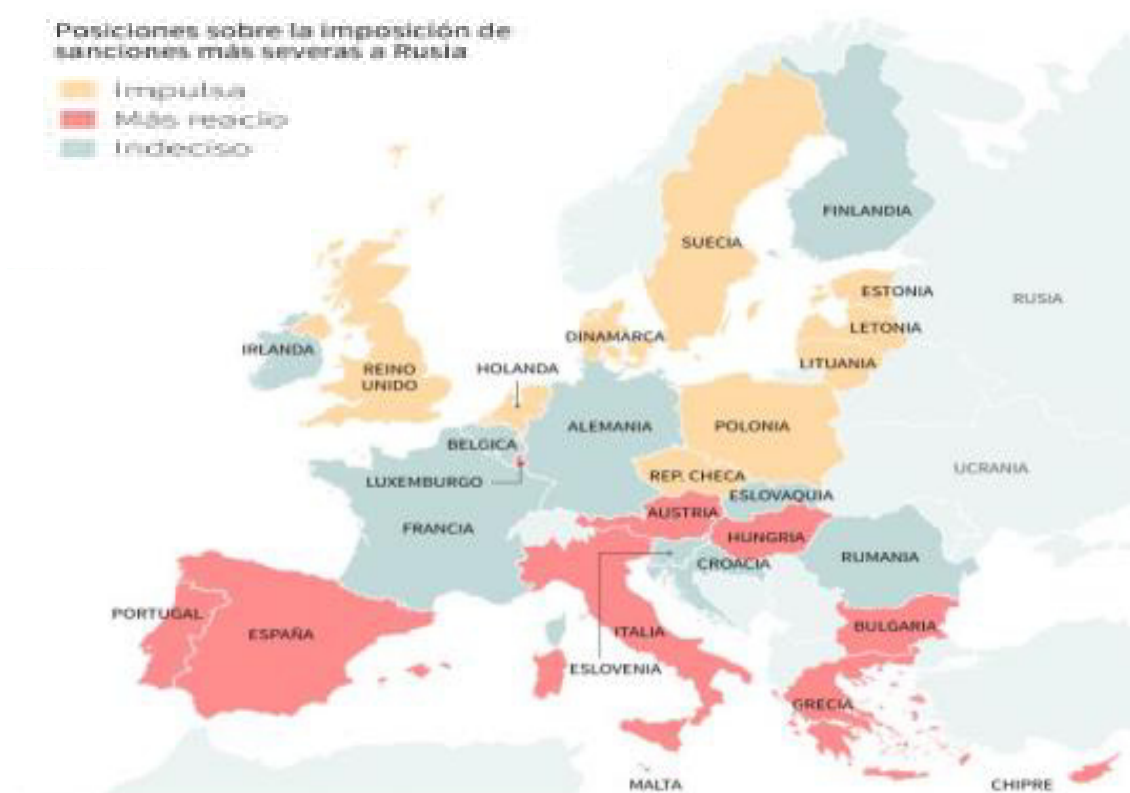
Fuente: IEEA – Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2014.

ANEXO VIII: DIVISIÓN POLÍTICA Y CULTURAL DE UCRANIA.



Fuente: Chatham House, CSIS, Inogate, IEA. 2014.

ANEXO IX: POSICIÓN DE LA UE ANTE LAS SANCIONES A RUSIA.



Fuente: Reuters, 2014.