



**POLÍTICA EXTERIOR Y  
PARLAMENTO EUROPEO:  
hacia el equilibrio entre  
eficacia y democracia**

**(** Esther Barbé  
Anna Herranz  
*Editoras* **)**



**Política Exterior y Parlamento Europeo:  
Hacia el equilibrio entre eficacia y democracia**

**Esther Barbé y Anna Herranz (Eds.)**

Barcelona, 2007

Institut Universitari d'Estudis Europeus  
Universitat Autònoma de Barcelona  
Edifici E-1 08990 Bellaterra (Barcelona - España)  
T.: (+34) 93 581 20 16  
Fx: (+34) 93 581 30 63

*Editado por:*

Oficina del Parlamento Europeo en Barcelona  
Passeig de Gràcia, 90  
08008 Barcelona

Las opiniones expresadas en esta publicación son responsabilidad exclusiva de los autores y no representan necesariamente la posición oficial del Parlamento Europeo.

Diseño de portada: Espai Gràfic

Número de catálogo: QA-X1-07-048-ES-C  
ISBN: 978-92-823-2183-6  
Depósito legal: B-5.632-2007

# Índice

<i>Prólogo</i>	i
<i>Listado de autores</i>	ii
1. Introducción: ¿Qué legitimidad para la política exterior europea? <i>Esther Barbé y Anna Herranz</i>	1
<b>Parte I. Promoción de la democracia y los derechos humanos</b>	
Presentación <i>Raül Romeva i Rueda</i>	17
2. Europa y la promoción de la democracia en el sur del Mediterráneo <i>Richard Youngs</i>	21
3. Las instituciones europeas y sus instrumentos de promoción de los derechos humanos y la democratización <i>Javier Niño Pérez</i>	37
<b>Parte II. Seguridad, Libertad y Justicia</b>	
Presentación <i>Anna Terrón i Cusí</i>	49
4. La estrategia de la UE ante el terrorismo internacional y la defensa de los derechos y libertades ciudadanas <i>Albert Aixalà</i>	51
5. La posición del Parlamento Europeo en el espacio de libertad, seguridad y justicia <i>José Martín y Pérez de Nanclares</i>	67

### **Parte III. Política Europea de vecindad**

Presentación <i>Ignasi Guardans</i>	85
6. Las perspectivas de la Política Europea de Vecindad para el Mediterráneo <i>Eduard Soler i Lecha</i>	89
7. El Parlamento Europeo como actor en la Política Europea de Vecindad <i>Michal Natorski</i>	103

### **Parte IV. UE y gobernanza global**

Presentación <i>Raimón Obiols</i>	117
8. El papel de la Unión Europea en la gobernanza global <i>Fulvio Attinà</i>	121
9. La contribución del Parlamento Europeo a la proyección exterior de la Unión Europea <i>José Javier J. Fernández Fernández</i>	135

## Prólogo

La presente publicación es el resultado de la Conferencia "El papel del Parlamento Europeo y de la Unión Europea en el mundo", organizada por la Oficina del Parlamento Europeo en Barcelona y el *Institut Universitari d'Estudis Europeus* (IUEE), que se celebró en la sede de la Oficina del Parlamento Europeo en Barcelona, el 19 de octubre de 2006.

En una intensa jornada de debate, académicos y expertos de las instituciones, junto a los eurodiputados Raimon Obiols, Ignasi Guardans y Raül Romeva, así como la Secretaria para la Unión Europea de la Generalitat de Catalunya, Anna Terrón, expusieron sus puntos de vista sobre los avances y desafíos de la política exterior europea, tomando especialmente en cuenta la perspectiva del Parlamento Europeo como actor en su promoción y control.

La Conferencia se estructuró en cuatro sesiones: "el papel de la UE en la promoción de la democracia y los derechos humanos", "la UE como actor internacional en los asuntos de justicia e interior", "las perspectivas de la política de vecindad de la UE" y "la UE en la gobernanza global". Cada uno de estos bloques de debate fue introducido por uno de los diputados europeos mencionados y por la Secretaria para la UE. La presente publicación recoge unos breves extractos de sus exposiciones en la parte introductoria de cada capítulo temático.

Finalmente, la Oficina del Parlamento Europeo en Barcelona quiere expresar su agradecimiento a todos los participantes en la Conferencia y al *Institut Universitari d'Estudis Europeus*, en especial a la catedrática Esther Barbé y a Anna Herranz por su meritorio trabajo en la edición de esta publicación.

Barcelona, marzo de 2007

M<sup>a</sup> Teresa Calvo Mayals  
Responsable de la Oficina  
del Parlamento Europeo en Barcelona

## Listado de autores

**Fulvio ATTINÀ** es profesor de Relaciones Internacionales y Catedrático Jean Monnet en la Universidad de Catania. Sus áreas de investigación son el análisis del sistema internacional, la arquitectura institucional de la política exterior europea, el papel de la Unión Europea en la gobernanza global y las relaciones euromediterráneas. Entre sus últimas publicaciones, destacan *European Neighbourhood Policy: Political, Economic and Social Issues*, coeditado con Rossi Rosa (The Jean Monnet Centre Euro-Med, 2004) y *Il sistema politico globale. Introduzione alle relazioni internazionali* (Laterza, 2003 y en castellano, Paidós)

**Albert AIXALÀ i BLANCH** es director de la Fundación Rafael Campalans. Es licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración por la *Universitat Autònoma de Barcelona* y doctorando en Integración Europea por la misma universidad. Entre 2004 y 2005 fue analista de la Fundación CIDOB. Ha publicado diversos artículos en el ámbito de la política exterior española, la integración europea y la seguridad internacional.

**Esther BARBÉ** es catedrática de Relaciones Internacionales en la *Universitat Autònoma de Barcelona* y directora del Observatorio de Política Exterior Europea (*Institut Universitari d'Estudis Europeus*). Ha sido directora del *Institut Universitari d'Estudis Europeus* y miembro del *Research Council* del *European University Institute* de Florencia. Sus áreas de investigación son el orden internacional, la política exterior española, la Unión Europea como actor internacional y la seguridad mediterránea. Es autora de numerosos libros y artículos, entre los cuales, la edición reciente de dos obras colectivas: *¿Existe una brecha transatlántica? Estados Unidos y la Unión Europea tras la crisis de Irak* (La Catarata, 2005) y, con Anna Herranz, *The role of Parliaments in European foreign policy: Debating on accountability and legitimacy* (Oficina del Parlament Europeu, 2005).

**José Javier J. FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ** es Administrador principal en el Parlamento Europeo, adscrito al Secretariado de la Comisión de Asuntos Exteriores desde marzo de 2000. Dentro de dicho Secretariado, se ha ocupado de las cuestiones relativas a la PESC y la PESD, las relaciones transatlánticas y las relaciones UE-América Latina. Desde el año 1991, prestó sus servicios en la División de Asuntos Políticos e Institucionales de la Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo. Es Licenciado en

Derecho por la Universidad de Oviedo y Master en Comunidades Europeas y Derechos Humanos por el Instituto Superior de Estudios Europeos y Derechos Humanos "Benedictus a Nursia - Rene Cassin", de la Universidad Pontificia de Salamanca. Es autor de varias publicaciones, la más reciente de las cuales es: "La ratificación del Tratado Constitucional y su impacto sobre la política exterior de la Unión", incluido en el *Anuario CIP 2006* (Icaria, 2006).

**Anna HERRANZ SURRALLÉS** es investigadora del *Institut Universitari d'Estudis Europeus* (IUEE) y doctoranda en integración europea en la *Universitat Autònoma de Barcelona*. Actualmente, coordina el Observatorio de Política Exterior Europea del IUEE y sus áreas de investigación son la ampliación de la Unión Europea, la política europea de Alemania y la acción exterior del Parlamento Europeo. Entre sus últimas publicaciones, destaca el libro editado con Esther Barbé, *The role of Parliaments in European foreign policy: Debating on accountability and legitimacy* (Oficina del Parlament Europeu, 2005).

**José MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES** es Vicerrector de Relaciones Internacionales e Institucionales, Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, y Titular de la Cátedra Jean Monnet de Derecho Comunitario Europeo de la Universidad de La Rioja. Se doctoró en Derecho en la Universidad de Saarbrücken en Alemania y también en la Universidad de Salamanca. Ha realizado estancias de investigación en la Universidad de Saarbrücken (1991-1993), en el *Instituut voor Mediarecht* de Amsterdam (1993), en el Tribunal Internacional de Justicia de La Haya (1994), y en el *Max Planck Institut* de Heidelberg (1995). Ha sido profesor invitado en las universidades de Exeter (2000-01), Oxford (2000) y Columbia (2003-04). Es autor de diez monografías, dos de ellas en alemán, y más de cuarenta artículos científicos.

**Michal NATORSKI** es Profesor asociado de Relaciones Internacionales en la *Universitat Autònoma de Barcelona*, doctorando en Relaciones Internacionales e Integración Europea en la misma universidad, y miembro del equipo investigador del Observatorio de la Política Exterior Europea del *Institut Universitari d'Estudis Europeus*. Es licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad de Varsovia. En el periodo de 2003-2006 fue becario de la Agencia Española de Cooperación Internacional (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación). Sus áreas de investigación son las relaciones de vecindad de la UE, especialmente su dimensión oriental; los

instrumentos financieros de la acción exterior de la UE; la política exterior polaca y la política exterior española.

**Javier NIÑO PÉREZ** es Administrador Principal en la Unidad Horizontal América Latina de la Dirección General para las Relaciones Exteriores de la Comisión Europea en la que se ocupa de cuestiones políticas y de seguridad. Es licenciado en Derecho por la Universidad de Valladolid, Master en Derecho Europea por la *Université Libre de Bruxelles* y Master en Estudios Europeos por el *College of Europe*. Desde 1994 ha sido negociador de la Comisión Europea en cuestiones relacionadas con el comercio, temas de cooperación al desarrollo en Bruselas, África y Caribe, y en la unidad responsable de las políticas en materia de prevención de conflictos y gestión de crisis. Ha sido miembro de la Red CAD sobre Conflicto, Paz y Cooperación al Desarrollo. Es experto en África, América Latina, Estados "fallidos", comercio, desarrollo y apoyo a organizaciones regionales. Sus publicaciones se centran en asuntos europeos e internacionales.

**Eduard SOLER i LECHA** es coordinador del Programa Mediterráneo de la Fundación CIDOB y profesor asociado de Relaciones Internacionales en la *Universitat Autònoma de Barcelona*. También es miembro del Observatorio de Política Exterior Europea del *Institut Universitari d'Estudis Europeus*. Sus áreas de investigación son la política mediterránea de España y Catalunya, la adhesión de Turquía a la Unión Europea y las relaciones euromediterráneas. Entre sus últimas publicaciones destacan *El Mediterráneo tras la Cumbre de Barcelona: la necesidad de una voluntad política ampliada* (Documento de Trabajo Cidob, 2006) y "Turkey's potential (and controversial) contribution to the EU's global actorness" (en: GÜNEY, Nursin (ed.) *Contentious Issues of Security and the Future of Turkey*, Ashgate, 2007).

**Richard YOUNGS** es Coordinador e Investigador Principal del Programa de Democratización y Estado de Derecho de FRIDE. También es profesor en la Universidad de Warwick en el Reino Unido. Entre 2001 y 2004 fue investigador Marie Curie de la UE. Entre 1998 y 2001 fue investigador del proyecto de la UE sobre promoción de la democracia en la Universidad de Portsmouth, y entre 1995 y 1998 fue investigador del Ministerio de Asuntos Exteriores del Reino Unido. Es autor de diversos libros y artículos. Entre sus últimas publicaciones, destacan: *Europe and The Middle East: In The Shadow of September 11* (Lynne Rienner Publishers, 2006) y con Ted Piccone, *Strategies for Democratic Change: Assessing The Global Response* (Fride, 2006).

# 1

## Introducción: ¿Qué legitimidad para la política exterior europea?

*Esther Barbé y Anna Herranz*

### 1. Introducción

Desde el Acta Única Europea de 1987, las sucesivas reformas de la Unión Europea se han realizado con el doble lema de mejorar tanto la eficacia de las políticas de la Unión como la transparencia y posibilidades de control democrático en el proceso decisorio europeo. La insistencia en la segunda cuestión, la calidad democrática de la UE, se convirtió en una constante del discurso político europeo después, sobre todo, del semi-fracaso del proceso de ratificación del Tratado de Maastricht en 1991. El resultado negativo en Dinamarca y el *petit oui* de Francia hicieron saltar las alarmas políticas sobre el nivel de aceptación y legitimidad del proceso de integración europea. Si bien estos temores venían señalándose desde hacía tiempo, el pobre entusiasmo popular demostrado hacia un Tratado que representaba el despegue de la Unión Política confirmó que la época del llamado *permissive consensus* estaba empezando a agotarse. Así pues, la década de los noventa vio como se extendía el discurso de que los avances en la integración debían ir de la mano de nuevos mecanismos de participación y control público para evitar que se acentuara el distanciamiento entre los ciudadanos y la Unión Europea.

La consolidación del doble lema eficacia-democracia ha evidenciado la necesidad de la UE de satisfacer las dos vertientes de la legitimidad clásicas de las democracias liberales: por un lado, la legitimidad asentada en los resultados (*output legitimacy*), es decir, que las instituciones funcionen eficientemente y sean capaces de llevar a cabo políticas eficaces y conformes a los valores que imperan en una sociedad; y por el otro, la legitimidad del proceso (*input legitimacy*) o, lo que es lo mismo, que las políticas se desarrollen siguiendo los procesos institucionales establecidos y

que permitan el grado de participación y control público considerado adecuado en una comunidad política<sup>1</sup>. Dicho de otro modo, para que una política sea considerada legítima, importa el qué, pero también el cómo.

El ámbito de la política exterior no ha estado exento de este debate sobre la necesidad de combinar eficacia y democracia, sobre todo a medida que dicho ámbito se ha ido ampliando funcionalmente con el desarrollo la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), su dimensión de defensa (PESD), los aspectos exteriores de las políticas de Justicia y Asuntos de Interior (JAI), o la Política Europea de Vecindad, que pasa transversalmente por todos los “pilares” de la UE. Los capítulos del presente libro pretenden examinar cómo ha progresado en los años recientes la política exterior europea en las dos dimensiones de la legitimidad ya señaladas (eficacia y control democrático). Para ello, tal y como se detallará en la parte final de este capítulo introductorio, se han abordado cuatro áreas temáticas de la política exterior europea: promoción de la democracia y los derechos humanos, dimensión exterior de las políticas de Justicia y Asuntos de Interior, Política Europea de Vecindad y, por último, el papel de la UE en la gobernanza global. Antes, enmarquemos la cuestión de la legitimidad de la política exterior en el contexto más amplio de la UE y en las tendencias que se apuntan en el momento actual de crisis, tras los “noes” en los referéndums de Francia y Holanda.

## **2. El debate sobre la legitimidad de la UE en las postrimerías del Tratado Constitucional: el giro pragmático y la cuestión de la identidad**

Igual que en el periodo posterior al Tratado de Maastricht, la crisis de ratificación del Tratado Constitucional dio y sigue dando lugar a un amplio despliegue de diagnosis sobre las causas de la llamada “crisis de legitimidad” de la UE y, en menor medida, remedios para salir de ésta. No obstante, esta vez el énfasis no se ha puesto en la necesidad de reforzar los mecanismos de transparencia, participación y control democrático sino que, al contrario, se ha podido observar un giro hacia lo que podríamos denominar como “discurso pragmático”. Esto es, las declaraciones y propuestas de los principales líderes políticos y representantes de las instituciones europeas han insistido en la necesidad de proporcionar resultados concretos que contribuyan a solucionar los problemas cotidianos de los ciudadanos.

Esta renovada atención a legitimar la UE por la eficacia de sus políticas tiene que ver con la diagnosis de que el fracaso del Tratado Constitucional no se debió tanto a su contenido sino al descontento existente en algunos

segmentos de las sociedades francesa y holandesa ante la situación económica y social, y en especial, ante los cambios y consecuencias negativas de la mundialización. Como afirma José Manuel Barroso, “la Constitución fue víctima de las circunstancias”<sup>2</sup>. Asimismo, también se ha señalado que el proceso de integración está pagando las consecuencias de la conocida estrategia de *two-level games* empleada por los gobernantes de los países miembros, consistente en nacionalizar los éxitos y europeizar los fracasos. La caída del apoyo utilitario a la UE que han registrado los Eurobarómetros en los últimos años puede reforzar la apreciación de que el problema yace en que los ciudadanos cada vez perciben menos a la UE como beneficiosa para sus países en general y para sus vidas en particular<sup>3</sup>. Por ello, el remedio propuesto es que la UE debe centrarse en proporcionar resultados concretos en los temas que preocupan a los ciudadanos y a la vez, comunicar mejor los beneficios que les aporta la Unión.

En este sentido, la mayoría de líderes europeos han llamado a dejar de lado las grandilocuencias del debate constitucional y centrarse en actuar en terrenos concretos. Empezando por el Presidente de la Comisión, Barroso ha insistido en la necesidad de hacer realidad la Agenda de Lisboa reforzada para el crecimiento y la ocupación para poder “recuperar al público escéptico”<sup>4</sup>. El Alto Representante para la PESC, Javier Solana, afirmaba claramente que “la Unión parece cada vez más dirigida hacia un futuro más pragmático. (...) [d]ebemos explicar mejor y defender los argumentos a favor de Europa y definir una agenda más ambiciosa y más centrada en sus resultados tangibles”<sup>5</sup>. Incluso desde el Parlamento Europeo, su vicepresidente, Jacek Saryusz-Wolski, escribía en un artículo que “los ciudadanos están interesados en qué decisiones se toman, y no en cómo se toman. La atención debería ponerse en el resultado (*delivery*)”<sup>6</sup>. Entre los gobernantes de los estados miembros que han avanzado sus propuestas para encarrilar la UE a corto-medio plazo, Jacques Chirac ha planteado poner en marcha “la Europa de los proyectos para el crecimiento, el empleo y la seguridad” que haga recuperar la confianza de los ciudadanos en la Unión<sup>7</sup>. Tony Blair, en su discurso de Oxford en febrero de 2006, llamó a no hacer del debate constitucional el centro del debate europeo y centrarse en las reformas económicas, la necesidad de una estrategia europea para la energía, la política exterior, la seguridad y la defensa<sup>8</sup>. También Angela Merkel, en su propuesta de “Refundación de Europa” admitía que “si no podemos mostrar a cada ciudadano que Europa significa más prosperidad que un solo Estado-nación, entonces los ciudadanos no aceptarán esta Unión Europea. La prosperidad no lo es todo, pero sin prosperidad, la

discusión sobre los valores y otros temas será mucho más difícil de gobernar<sup>9</sup>.

A juzgar pues por la reacción y propuestas de los principales decisores de la UE, la legitimidad asentada en los resultados se impone ante la cuestión de la transparencia y el control público como remedios para la crisis de legitimidad de la Unión. Parece haberse llegado a la conclusión de que las discusiones y medidas sobre cómo acercar el proceso decisorio europeo a los ciudadanos y promocionar su participación, *leit motif* de la Convención, acaban dejando a los ciudadanos "igual de fríos"<sup>10</sup>. Sin embargo, si bien es perceptible que la dimensión del control democrático se ha dejado en segundo plano tras el fracaso del proceso de ratificación, también lo es que un segundo aspecto de la legitimidad de proceso ha hecho su aparición estelar en el discurso político. Este elemento es el de la identidad, en el sentido de que para que el proceso político sea considerado legítimo se requiere también que los gobernados tengan un cierto grado de identificación o sentimiento de pertenencia a una determinada comunidad política.

La falta de una "identidad europea" y los problemas que esto comporta para la legitimación del proceso de integración han sido desde hace tiempo una preocupación en la comunidad académica. En cambio, en la primera línea de la política europea nunca antes se había afirmado con tanta contundencia ni generalidad que la UE sufre una "crisis de identidad"<sup>11</sup>. Así, por ejemplo, en la conferencia "The sound of Europe", celebrada en Salzburgo en enero de 2006, en pleno periodo de reflexión, varios fueron los líderes que se refirieron a la situación actual en estos términos, entre ellos, el entonces presidente de turno de la UE, Wolfgang Schäuble, que insistió en la necesidad de debatir sobre identidad en la UE y poner en marcha medidas para crear una opinión pública europea. La presidenta letona, Vaira Vīķe-Freiberga, o el primer ministro holandés, Jean Peter Balkenende, pusieron el énfasis en la necesidad de crear sentimiento de pertenencia, de desarrollar la dimensión del apoyo afectivo a la Unión. Otros como el primer ministro francés, Dominique de Villepin afirmaron que "la crisis de identidad que conocemos tiene que ver con la rapidez de la ampliación", argumentando que los ciudadanos no ven claramente los contornos geográficos de la Unión y que ningún proyecto debe vivir sin frontera<sup>12</sup>.

Este énfasis en la identidad es un reflejo de que, a pesar de que la salida a corto-medio plazo es la de intentar proporcionar resultados concretos para los ciudadanos, se reconoce que basar la aceptación de la UE exclusivamente en esta fuente de legitimidad es una empresa arriesgada y frágil, ya que ésta sólo puede funcionar cuando Europa va bien. Éstas son muestras pues de que se está tomando conciencia también en el discurso

político de que eficacia, democracia e identidad “son elementos acumulativos e interactivos, es decir, que se refuerzan mutuamente, y allí donde uno falla, los otros no pueden compensarlo”<sup>13</sup>.

### 3. Eficacia, democracia e identidad en la política exterior europea

La política exterior europea<sup>14</sup> en su conjunto ha experimentado un constante proceso de reforma a medida que su alcance se ha ido ampliando funcional y geográficamente. El doble lema entre políticas eficaces y mayor control democrático ha sido también central en su desarrollo, aunque de manera asimétrica en favor del primero. Así, la preocupación de los principales actores de la política exterior europea y sus reformadores ha sido aumentar la eficacia de la misma, sobre todo intentando remediar sus clásicas limitaciones de falta de continuidad, visibilidad, coherencia, credibilidad o flexibilidad, mientras que la dimensión del control democrático ha quedado siempre en un más que discreto segundo plano, entre discusiones sobre qué institución debería controlar las diferentes actividades exteriores de la Unión y hasta qué punto es necesario y conveniente este control público<sup>15</sup>. Lo que no obsta, como veremos en estas páginas, para que democracia e identidad ocupen un papel cada vez más destacado en el debate sobre la política exterior europea. Cada uno de dichos temas merece atención en estas páginas introductorias así como a lo largo de los capítulos de esta obra.

#### *Eficacia*

Las reformas que introducía (o constitucionalizaba) el Tratado Constitucional en materia de PESC/PESD son una buena muestra de la preeminencia atribuida a mejorar la eficacia de estas políticas. En este sentido, la novedad más señalada, la introducción de la figura del Ministro de Asuntos Exteriores y de su Servicio de Acción Exterior, pretendía ser un mecanismo que aportara continuidad, visibilidad y coherencia a la política exterior europea. *Continuidad*, porque el Ministro sería el responsable de toda la implementación de la PESC y la PESD (art. 27), lo que contribuiría a solventar las discontinuidades de la política exterior asociadas al sistema de presidencias rotatorias; *coherencia*, porque el Ministro sería a la vez vicepresidente de la Comisión y presidente del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores, lo que ayudaría a limar incongruencias entre los temas de política exterior que se llevan a cabo en diferentes pilares; y por último, *visibilidad* porque se proporcionaría un teléfono único, en lugar del actual reparto de

números entre el Presidente del Consejo, el Comisario de Relaciones Exteriores y el Alto Representante.

También destacadas eran las nuevas medidas para mejorar la *flexibilidad* del proceso de toma de decisiones y la descentralización de la estructura institucional. Entre las más notorias, sobresalía la medida de las cooperaciones estructuradas en defensa entre aquellos estados miembros que cumplieran los criterios más exigentes de capacidades militares. Las cooperaciones reforzadas, por su parte, se extendían también al ámbito de la defensa a la vez que se eliminaba el requisito de que éstas se enmarcaran en una acción o posición común previa. Otros aspectos relevantes en la flexibilización de la toma de decisiones eran la introducción de la llamada “cláusula de pasarela” según la cual el Consejo Europeo podría decidir (por unanimidad) que algún aspecto de la PESC pasara a decidirse por mayoría cualificada y la extensión de la posibilidad de la abstención constructiva al ámbito de la defensa<sup>16</sup>.

La crisis de ratificación del Tratado Constitucional ha causado también en el ámbito de la política exterior un claro viraje hacia el pragmatismo. Por ejemplo, la Comisaria de Relaciones Exteriores, Benita Ferrero-Waldner, señalaba la necesidad de trabajar más que nunca para “proporcionar resultados en áreas que los ciudadanos consideran importantes –empleo, seguridad, energía y migraciones” y dirigir la política exterior europea a este fin<sup>17</sup>. En el mismo sentido, se ha tendido a reforzar el discurso de que el mundo es cada vez más inseguro e ingobernable y que siguen proliferando nuevas amenazas a la seguridad, de manera que Europa no puede seguir mirándose al ombligo con debates constitucionales, sino que, al contrario, los esfuerzos deben dirigirse a actuar de manera más eficaz en el escenario internacional<sup>18</sup>.

Asimismo, no se ha querido insistir en las consecuencias del fracaso del Tratado Constitucional como obstáculo para nuevos avances en política exterior. Más bien al contrario, se han querido resaltar los nuevos avances, como por ejemplo, las nuevas medidas de lucha contra el terrorismo tras el 11-M y el 7-J o el inicio de los trabajos para lo que se denomina como “política exterior energética” de la UE. De hecho, a pesar del énfasis puesto en el carácter innovador del Tratado Constitucional en materia de política exterior, los nuevos preceptos, más allá de su valor simbólico, no comportaban, ni mucho menos, un pase directo a una política exterior coherente y eficaz. La tónica general del Tratado era más bien la continuidad y algunas de las novedades no eran tales sino que consistían en una constitucionalización de lo que ya se había venido realizando hasta entonces, como por ejemplo la Agencia Europea de Defensa o la mención especial a la

relación de la UE con los países vecinos. Al fin y al cabo, como tantas veces se ha repetido, para la existencia de una política exterior creíble lo más importante es la voluntad política y la unidad de propósito y acción entre los estados miembros, algo que los mecanismos de los Tratados no pueden más que facilitar. Esta unidad se plantea como un tema indispensable para transmitir con éxito los logros de la política exterior europea a los ciudadanos y mejorar así su aceptación y legitimidad. Sin embargo, en este terreno se cuenta con la desventaja de que son normalmente los fracasos de la UE para llegar al consenso en cuestiones internacionales de elevado interés (guerra de Irak, guerra del Líbano, relaciones con Rusia, etc.) lo que llega a las primeras páginas de la prensa. Pero a diferencia de otros ámbitos de la política europea, en política exterior se cuenta con la ventaja de que es un campo en el que es difícil que los líderes apliquen la estrategia de nacionalizar los éxitos y europeizar los fracasos. Los fracasos en política exterior europea vienen normalmente por la desunión, que acostumbra a ser patrimonio de todos los estados miembros.

Desde la perspectiva de la eficacia, los capítulos de este libro examinan en qué medida se han registrado avances en los resultados de diferentes dimensiones de la política exterior europea. Los autores centran su atención en la evaluación de la eficacia de los nuevos instrumentos, así como del grado de coherencia y eficiencia en la toma de decisiones.

### *Democracia*

El debate sobre el “déficit democrático” en el funcionamiento de la política exterior europea se remonta ya a los tiempos de la creación de la Cooperación Política Europea (CPE). Incluso antes de que el Parlamento Europeo fuera un órgano elegido directamente, éste ya había denunciado que la naturaleza estrictamente intergubernamental y la confidencialidad de la CPE estaban erosionando los fundamentos de la democracia parlamentaria. Desde entonces, el Parlamento Europeo ha ido adquiriendo algunas prerrogativas en el campo de la política exterior, pero para algunos, todavía existe un vacío de control parlamentario en este ámbito, sobre todo teniendo en cuenta su rápido desarrollo. De hecho, exceptuando el caso de la Política Comercial Común en la que el Parlamento Europeo ha ido adquiriendo importantes poderes<sup>19</sup>, en el ámbito de la PESC, la PESD y en la dimensión exterior de la JAI, el Parlamento continúa en buena medida anclado en los derechos pasivos de ser informado y la posibilidad de dirigir preguntas y realizar recomendaciones a la Comisión y al Consejo que ya le atribuía el Tratado de Maastricht<sup>20</sup>.

Estas prerrogativas, llamadas por algunos como “*soft accountability powers*”<sup>21</sup>, han sido insistentemente consideradas como insuficientes por el Parlamento Europeo. Año tras año, la Eurocámara ha reivindicado mayores poderes en PESC, pero también en otros ámbitos como las políticas de derechos humanos, y los nuevos temas relacionados con la agenda de seguridad, libertad y justicia. En su informe de 2005, el Parlamento argumentaba incluso que la participación del Parlamento no debería ceñirse al control *a posteriori* de la política exterior europea, sino que, como institución que representa directamente la voluntad de los ciudadanos, debería estar implicado también en su formulación. Contrariamente, los responsables últimos de las reformas de la UE, los gobiernos de los Estados miembros, continuaron considerando que en tanto que la PESC y la PESD son políticas de naturaleza esencialmente intergubernamental, el control de las mismas debería reservarse para los parlamentos nacionales. Por ejemplo, el Tratado Constitucional avanzaba en esta dirección al introducir la referencia a “la promoción efectiva y regular de la cooperación interparlamentaria entre Parlamento Europeo y parlamentos nacionales” y al contemplar que la Conferencia de Asuntos Parlamentarios sobre la Unión Europea (COSAC) pudiera organizar encuentros para debatir sobre política exterior y defensa (Protocolo 1, párrafos 9 y 10).

Sin embargo, el Parlamento Europeo ha mantenido tradicionalmente que el refuerzo de los mecanismos de control parlamentario nacional no se puede considerar como sustitutivo del control parlamentario al nivel europeo, ya que cada vez resulta más difícil distinguir en política exterior europea qué es intergubernamental y qué es comunitario. Esta difusión de la responsabilidad institucional se puede explicar por el desarrollo de dos procesos interrelacionados que desde hace años vienen dándose en el ámbito de la PESC. El primero es la creciente “transpilarización” que a la práctica se produce entre los ámbitos de competencia del Consejo y de la Comisión en política exterior. Así, muchas de las políticas e iniciativas de la UE hacia terceros países (considérese, por ejemplo, el Pacto de Estabilización y Asociación para Europa del Sudeste, la misma Política Europea de Vecindad, o el caso de las misiones PESD de carácter civil-militar) implican sobre el terreno una elevada interacción entre la Comisión y el Consejo. El segundo proceso que afecta a la difícil delimitación de fronteras institucionales es lo que se ha venido a llamar “Bruselización” de la política exterior<sup>22</sup>. Esto es, “mientras que las competencias permanecen en última instancia en los estados miembros, la formulación e implementación de la política está cada vez más europeizada y Bruselizada por funcionarios y servicios situados permanente en Bruselas”<sup>23</sup>. El Comité Político y de

Seguridad (CPS) introducido por el Tratado de Niza ejemplifica esta Bruselización: el CPS está compuesto por embajadores de los estados miembros y queda orgánicamente supeditado al Consejo, pero sus miembros llevan a cabo sus tareas en estrecha coordinación con las otras instituciones de la UE basadas en Bruselas, como la Comisión, el Alto Representante o la Unidad Política<sup>24</sup>.

Pero a pesar de los problemas que puede conllevar esta difusión de las responsabilidades para el control democrático de la política exterior, la cuestión no ha ocupado un lugar relevante en el debate constitucional<sup>25</sup>. Bien al contrario, está muy asentada la idea de que la implicación parlamentaria a nivel europeo podría suponer problemas para la eficacia y la coherencia de la política exterior, ya que este campo precisa de un alto grado de secretismo y rapidez. La relación negativa entre eficacia y democracia queda también patente en los mecanismos que introducen mayor flexibilidad y descentralización, tanto en la PESC y PESD, como en el área de JAI, donde el avance a través de núcleos dentro, pero sobre todo fuera, de los Tratados, complica todavía más las posibilidades de control parlamentario<sup>26</sup>. Ante este contexto nada propicio para la ampliación de las prerrogativas del Parlamento Europeo en política exterior, la estrategia de la Eurocámara ha sido optar por sacar el mayor rendimiento a sus poderes, sobre todo en materia presupuestaria, pero también a través de desempeñar un activo papel en la demanda de información y en la propuesta de recomendaciones y resoluciones<sup>27</sup>. Los espacios conquistados por el Parlamento Europeo en la política exterior se han materializado en Acuerdos Interinstitucionales entre el Parlamento, la Comisión y el Consejo<sup>28</sup>. Asimismo, el Parlamento ha intentado adquirir una sólida reputación como interlocutor entre la UE y países terceros a través de la cooperación interparlamentaria<sup>29</sup> y a través de la producción de informes por iniciativa propia.

Esta dimensión de la participación parlamentaria en la elaboración y el control será también tratada en los capítulos de este libro. El interés consiste en evaluar la implicación del Parlamento Europeo en cada uno de los ámbitos tratados, qué visiones pretende avanzar esta institución y qué influencia consigue. Las relaciones interinstitucionales que marcan cada una de las áreas serán tratadas con especial atención.

### *Identidad*

En páginas anteriores se ha apuntado la importancia ascendente de la cuestión de la identidad o sentimiento de pertenencia de los ciudadanos al sistema político europeo como requisito para la legitimidad de proceso. En el

tema de la política exterior, la conclusión podría ser la misma. Es decir, si bien la necesidad de mayor control democrático en la política exterior ha sido defendida con ahínco por el Parlamento Europeo así como por algunos segmentos del entorno epistémico, cabe reflexionar sobre hasta qué punto esta implicación parlamentaria puede ser capaz de proporcionar mayor legitimidad si previamente no existe una identificación de los ciudadanos con la política exterior que se hace en nombre de la Unión.

El desarrollo de una identidad europea como vector de la política exterior de la Unión ha sido un tema ampliamente estudiado en la disciplina de las Relaciones Internacionales y la Integración Europea. Así, por ejemplo, se ha analizado la creciente europeización de las elites europeas y de las políticas exteriores de los propios estados miembros, el surgimiento de un reflejo de coordinación entre los decisores sobre temas de política exterior o la consolidación de unas normas y unos valores distintivos de la UE a la hora de hacer política internacional. Asimismo, la UE ha sido crecientemente percibida por otros actores del sistema internacional como un actor capaz de actuar con voz propia en el escenario mundial, y no sólo en los temas comerciales, sino también en ámbitos de fuerte calado político, como el cuarteto para Oriente Medio, o en nuevos temas de la agenda internacional, como la gestión del cambio climático.

No obstante, bien diferente es la cuestión de si la UE es capaz de proyectar claramente una imagen como actor internacional inteligible para sus propios ciudadanos, creando así sentimiento de identificación con la misma. Como hemos mencionado, el hecho de que la UE aparezca dividida precisamente en aquellos temas que conllevan una carga valorativa importante, como el envío de tropas al extranjero o la adhesión de Turquía a la UE, contribuye a que, al final, para el ciudadano sea difícil llegar a entrever qué es ser europeo en el mundo.

Sin embargo, la política exterior sigue considerándose como uno de los campos mejor posicionados para promover la creación de una identidad europea. Esto es así porque el ámbito de la política exterior es especialmente dado a la reflexión sobre identidad ya que el intento de convertirse en actor internacional requiere inevitablemente preguntarse quién somos y que nos distingue de otros actores del sistema internacional. Asimismo, la política exterior puede ser entendida como una de las principales vocaciones del proyecto europeo. Como afirmaba Barroso, “espero que en este periodo de reflexión la gente estará de acuerdo en continuar apoyando una Europa abierta al mundo. Que en la medida que miramos hacia dentro para debatir qué Europa queremos ser, no olvidemos mirar hacia fuera, hacia lo que queremos que Europa haga. Al fin y al cabo, en Europa no nos estamos

integrando más para aislarnos del resto del mundo. Estamos cada vez más juntos para actuar de manera más efectiva en el mundo"<sup>30</sup>.

Los capítulos de este libro prestarán también atención a esta dimensión de la UE como productora de normas y valores en los diferentes ámbitos de la política exterior europea. Preguntas como en qué se quiere distinguir la UE de otras partes del mundo o hasta qué punto la imagen que proyecta la UE es capaz de aglutinar a los ciudadanos europeos en torno a un mismo sentir subyacen en los trabajos de esta obra.

#### 4. Estructura del libro

El libro está organizado en cuatro partes, cada una de las cuales aborda una dimensión diferente de la política exterior. De la más concreta a la más general, estas cuatro áreas temáticas son: la promoción de la democracia y los derechos humanos, la dimensión exterior de las políticas de Justicia y Asuntos de Interior, la Política Europea de Vecindad, y por último, el papel de la UE en la gobernanza global. Cada una de estas partes se compone de dos capítulos, el primero más centrado en el tema de la eficacia de las políticas de la Unión, mientras que el segundo se emplea en el análisis del proceso institucional, con especial atención al papel del Parlamento Europeo en la promoción y control de estas políticas.

La parte primera sobre *promoción de la democracia y de los derechos humanos* se inicia con el capítulo de Richard Youngs, que presenta un análisis crítico sobre la política europea de promoción de la democracia, concentrándose en el área del Mediterráneo. Youngs señala las carencias más importantes de esta política, entre las que destacan la falta de incentivos para la reforma ofrecidos por la UE o el diseño de instrumentos que no favorecen la distribución del poder en los regímenes autoritarios del Sur del Mediterráneo. Pero más importante, y esto tiene más que ver con la identidad o los valores de la UE, Youngs atribuye la ineficacia de las políticas europeas de apoyo a la democracia a la ambigüedad y disparidad de posiciones dentro de la propia Unión sobre cómo y hasta qué punto defender el respeto de los principios democráticos en países terceros. Javier Niño Pérez, proporciona una visión más institucional, con un repaso de los instrumentos a disposición de la UE para la promoción de la democracia y los derechos humanos. Niño Pérez insiste en la progresiva consolidación de los valores de libertad, democracia, y respeto por los derechos humanos como núcleo de la actividad interior y exterior de la UE, a la vez que desgrana cómo el Consejo, la Comisión y el Parlamento han ido desarrollando nuevos instrumentos para

avanzar en esta dirección. Para ejemplificar estos instrumentos, el autor se detiene, sobre todo, en el nuevo instrumento temático para la promoción de la democracia y de los derechos humanos introducido en las actuales perspectivas financieras.

En la parte segunda sobre el espacio de *libertad, seguridad y justicia*, se aborda, en primer lugar, la política europea de lucha contra el terrorismo. Albert Aixalà analiza los avances de la estrategia de la UE en este campo, examinando los instrumentos puestos en marcha sobre todo a partir del 11-S y, más adelante, tras los atentados del 11-M y el 7-J en suelo europeo. Su análisis incide en la existencia de un “perfil propio” de la UE en su política de lucha contra el terrorismo, frente a la política estadounidense de “guerra contra el terror”; un perfil europeo que radica fundamentalmente en una mayor atención a las causas profundas de este fenómeno y a las medidas de prevención del mismo. Pero Aixalà también aborda el problema cada vez más patente de cómo conseguir medidas eficaces para la lucha contra el terrorismo sin infringir los derechos humanos y las libertades ciudadanas. El autor destaca el papel del Parlamento Europeo como garante de este equilibrio que se antoja cada vez más precario. En el capítulo siguiente, José Martín y Pérez de Nanclares, trata con mayor detalle el papel del Parlamento Europeo en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. El capítulo revisa las competencias del Parlamento en este ámbito, juzgándolas muy limitadas en lo que al tercer pilar se refiere, tanto en su dimensión interna como externa. Martín y Pérez de Nanclares analiza también los nuevos instrumentos políticos en este ámbito, como es el Tratado de Prüm, advirtiendo sobre los peligros de la desparlamentarización que estos entrañan, contradiciendo así una de las principales señas de identidad de la UE. Martín y Pérez de Nanclares concluye su capítulo con unas reflexiones en torno a las tensiones que afectan especialmente el ámbito de la Justicia y los Asuntos de Interior, a saber: eficacia *versus* democracia; seguridad *versus* libertad y necesidad de intervención comunitaria *versus* resistencia de los Estados.

La parte tercera se dedica a la *Política Europea de Vecindad* (PEV). Eduard Soler i Lecha evalúa los primeros pasos de esta política, concluyendo que ésta se presenta como una iniciativa eficaz, sobre todo para los países de Europa oriental y Cáucaso sur, dado el bajo nivel de relaciones actual entre la UE y estos países. Diferente es la evaluación de Soler i Lecha sobre el impacto de la PEV en el sur del Mediterráneo, un área con la que ya existe una densa red de relaciones institucionalizadas. Por ello, Soler i Lecha se centra en examinar los escenarios y posibles medidas para potenciar las complementariedades entre la PEV y el Partenariado Euromediterráneo. En

el capítulo siguiente, Michal Naturski analiza detalladamente el papel del Parlamento Europeo en el diseño e implementación de la PEV. Naturski concluye que el Parlamento ha desempeñado un papel poco influyente y que no ha sabido aprovechar la ventana de oportunidad del surgimiento de esta nueva política para posicionarse como un actor más destacado en el sistema de política exterior europea en general. Según el autor, ello se ha debido, en parte, al poco margen de maniobra del Parlamento Europeo en este ámbito, pero también a determinadas normas y procedimientos característicos de los trabajos de esta institución, que paradójicamente están pensados para fortalecer el papel del Parlamento Europeo en la política exterior.

Por último, la parte cuarta finaliza el volumen con un análisis del *papel de la UE en la gobernanza global*. Fulvio Attinà hace un repaso del papel de la UE en diversas áreas de la gobernanza global, desde la gobernanza económica mundial a las crisis internacionales. Attinà identifica la existencia de una identidad europea propia (o “*modo europeo* de ejercer su papel político global”) y a la luz de ésta, analiza el grado de coherencia intraeuropea al actuar en marcos internacionales. Pero como aspecto destacado de la gobernanza global, Attinà también examina la relación entre la UE y EE.UU., el hegemon del sistema, así como las posibles consecuencias de la etapa actual de redefinición del sistema político internacional para el papel de la UE en el mundo. El siguiente y último capítulo del volumen, obra de José Javier J. Fernández Fernández, examina con detalle el papel del Parlamento Europeo en la proyección exterior de la UE. Fernández revisa las competencias formales e informales del Parlamento en los diferentes ámbitos de la política exterior europea, concluyendo que en su conjunto, el Parlamento es un actor decisivo en este terreno. No obstante, Fernández también señala que en ámbitos concretos como la Política Exterior y de Seguridad Común, el margen de participación que se concede al Parlamento Europeo es muy estrecho. Por ello, el autor avanza determinadas propuestas que contribuirían a una mejor implicación de las instituciones comunitarias y, en especial la del Parlamento Europeo, en la acción exterior de la Unión.

La presente publicación es el resultado de la conferencia “El papel del Parlamento Europeo y de la Unión Europea en el mundo”, organizada el 19 de octubre de 2006, por la Oficina del Parlamento Europeo en Barcelona y el *Institut Universitari d'Estudis Europeus* (IUEE), dentro del marco de actividades del proyecto de investigación *Challenge-The Changing Landscape of European Liberty and Security* (Sexto Programa Marco). La conferencia reunió a expertos de las instituciones europeas, académicos y

diputados al Parlamento Europeo con el objetivo de evaluar tanto los avances de la política exterior europea como el papel del Parlamento Europeo en su promoción y control. La publicación recoge las ponencias presentadas durante la conferencia, revisadas con posterioridad, así como unos breves extractos de las intervenciones de los eurodiputados que presidieron cada una de las mesas de la conferencia.

Con esta publicación, el Observatorio de Política Exterior Europea del IUEE quiere seguir avanzando en la reflexión sobre la dimensión parlamentaria de la política exterior europea, tarea facilitada académicamente por nuestra participación en proyectos europeos (*Fornet-Foreign Policy Governance Net* [Quinto Programa Marco UE] y *Challenge* [Sexto Programa Marco UE]) y que ha contado con la colaboración de la Oficina del Parlamento Europeo de Barcelona<sup>31</sup>. Las editoras del presente libro agradecen la colaboración de todos los autores que han participado en el mismo, así como también la de los eurodiputados Ignasi Guardans, Raimón Obiols y Raül Romeva, y de la Secretaria para la Unión Europea de la Generalitat de Catalunya, Anna Terrón, que brindaron generosamente sus comentarios y experiencia durante la conferencia. Extendemos nuestra gratitud también a los compañeros de las universidades y centros catalanes que con su participación contribuyeron a enriquecer el debate y a extender la reflexión a un público más amplio. Asimismo reiteramos nuestro agradecimiento a la Oficina del Parlamento Europeo, donde hemos contado con la ayuda técnica de Ana Giménez, y, de manera especial, con el apoyo de su directora, Maria Teresa Calvo, sin el cual esta publicación no hubiera podido tener lugar.

## Notas

---

<sup>1</sup> La distinción entre estas dos dimensiones se basa en la conceptualización de Christopher Lord, que distingue tres elementos básicos de la legitimidad: *performance* (la práctica o resultados del sistema), identidad (la identificación popular con el sistema) y democracia (la adquisición y ejercicio del poder de acuerdo con unos valores democráticos). Ver Ch. LORD, "Accountable and Legitimate? The EU's International Role", en: Ch. HILL y M. SMITH (Eds.), *International Relations and the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2005, pp. 113-133. A su vez, Lord se basa en F. SCHARPF, *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford: Oxford University Press, 1999.

<sup>2</sup> J. M. BARROSO, "The EU Constitution and Europe's 'living stream'", discurso en la sesión plenaria del *National Forum on Europe*, Dublin, 30 de junio de 2005.

<sup>3</sup> Ver el análisis de la evolución de los datos de los eurobarómetros en: A. LAUMEN y A. MAURER, *Jenseits des "Permissive Consensus". Bevölkerungsorientierungen gegenüber Europäischer Integration im Wandel?*, SWP Diskussionspapier, Núm. 13, 2006. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.

<sup>4</sup> J. M. BARROSO, *Op. cit.*

<sup>5</sup> Intervención de Javier Solana en la conferencia de Salzburgo "The Sound of Europe", 27 y 28 de enero de 2006, citado en *Bulletin Quotidien Europe*, Núm. 9120, p. 9.

<sup>6</sup> J. SARYUSZ-WOLSKI, "Institutional Reform: a Pragmatic Point of View", *International Spectator*, Vol. XLI, Núm. 1, enero-marzo de 2006.

<sup>7</sup> J. CHIRAC, "Force et solidarité: répondre aux attentes des européens", *Le Figaro*, 26 de octubre de 2005.

<sup>8</sup> T. BLAIR "On Europe", discurso en el St. Antony's College, Oxford, 2 de febrero de 2006.

<sup>9</sup> A. MERKEL, "Die Zukunft der Europäischen Union", Discurso de apertura del *Internationalen Bertelsmann Forums*, Berlín, 22 de septiembre de 2006.

<sup>10</sup> J. M. BARROSO, *Op. cit.*

<sup>11</sup> Para las intervenciones en la conferencia "The sound of Europe", ver los fragmentos recogidos en *Bulletin Quotidien Europe*, Núms. 9116, 9119 y 9120.

<sup>12</sup> Intervención en la conferencia de Salzburgo, citado en *Bulletin Quotidien Europe*, Núm. 9119, p. 7.

<sup>13</sup> Ch. LORD, *Op. cit.*

<sup>14</sup> Nos referimos sobre todo a la dimensión de la PESC, la PESD y las relaciones exteriores que se enmarcan en acuerdos con elevado contenido político. Asimismo, incluimos los aspectos exteriores de las políticas de Justicia y Asuntos de Interior.

<sup>15</sup> E. BARBÉ, "The Evolution of CFSP Institutions. Where does Democratic Accountability stand?", *The International Spectator*, Vol. XXXIX, Núm. 2, 2004, pp. 47-60.

<sup>16</sup> D. MIRALLES, *La PESC y la PESD en la Constitución europea: principales novedades*, Working Paper del Observatorio de Política Exterior Europea, Núm. 62, 2004. Barcelona: Institut Universitari d'Estudis Europeus; E. BARBÉ y L. MESTRES, *The new EU's External Action: A significant step forward towards the EU's single voice?*, Working Paper del Observatorio de Política Exterior Europea, Núm. 56, 2004. Barcelona: Institut Universitari d'Estudis Europeus.

<sup>17</sup> B. FERRERO-WALDNER, "The European Neighbourhood Policy: The EU's Newest Foreign Policy Instrument", *European Foreign Affairs Review*, Vol. 11, Núm. 2, 2006, pp. 139-142.

<sup>18</sup> Ver N. GNESOTTO y G. GREVI, *The New Global Puzzle. What World for the EU in 2025?*, European Union Institute for Security Studies (EUISS), 2006.

<sup>19</sup> N. LALONE, "Institutional evolution and democratic accountability in the EU's Common Foreign and Security Policy: Lessons from the Common Commercial Policy", en: E.

BARBÉ y A. HERRANZ (Eds.), *The role of parliaments in European Foreign Policy: debating on accountability and legitimacy*, Barcelona: Oficina del Parlament Europeu a Barcelona, 2005, pp. 15-38.

<sup>20</sup> E. BARBÉ y A. HERRANZ, *Íbid.*, pp. 2-3.

<sup>21</sup> U. DIEDRICHS, "The European Parliament in CFSP: More than a Marginal Player?", *The International Spectator*, Vol. XXXIX, Núm. 2, 2004, pp. 31-46; M. LARHANT, *Mixed Blessing? EP oversight of the ESDP and the Constitutional Treaty*, Working Paper del Observatorio de Política Exterior Europea, Núm. 63, 2004. Barcelona: Institut Universitari d'Estudis Europeus.

<sup>22</sup> D. ALLEN, "Who Speaks for Europe?", en: J. PETERSON y H. SJURSEN, *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of CFSP*, London: Routledge, 1998.

<sup>23</sup> G. MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET, "The New CFSP and ESDP Decision-Making System of the European Union", *European Foreign Affairs Review*, Vol. 7, Núm. 2, p. 261.

<sup>24</sup> E. BARBÉ y A. HERRANZ, *Op. cit.*, pp. 4-5.

<sup>25</sup> S. STAVRIDIS y A. VALLIANATOU, *Parliamentary accountability in EU foreign and defence policy: a preliminary assessment of the impact of the Convention on the 'Future of Europe' debate*, European Foreign Policy Unit Working Paper, Núm. 2, Junio de 2003. London: London School of Economics.

<sup>26</sup> A. MAURER y D. KIETZ, *Von Schengen nach Prüm Sogwirkungen verstärkter Kooperation und Anzeichen der Fragmentierung in der EU*, SWP-Aktuell, Núm. 24, Mayo de 2006, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik; W. WAGNER, *Für Europa sterben? Die demokratische Legitimität der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, HSFK-Reports, Núm. 3, 2004, Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung.

<sup>27</sup> U. DIEDRICHS, *Op. cit.*

<sup>28</sup> A. MAURER, D. KIETZ y Ch. VÖLKEL, "Interinstitutional Agreements in CFSP: Parliamentarisation through the Backdoor?", *European Foreign Affairs Review*, Vol. 10, Núm. 2, 2005, pp. 175-195.

<sup>29</sup> A. HERRANZ, "The Inter-parliamentary Delegations of the European Parliament: National and European Priorities at Work", en: E. BARBÉ y A. HERRANZ, *Op. cit.*, pp. 77-106.

<sup>30</sup> J. M. BARROSO, *Op. cit.*

<sup>31</sup> Entre otros trabajos previos del Observatorio sobre la dimensión parlamentaria de la política exterior europea, destacan el dossier especial sobre "El Parlamento Europeo y la Política Exterior" publicado en la página web del Observatorio (<http://www.iuee.eu>) y el libro editado por E. BARBÉ y A. HERRANZ (Eds.), *The Role of Parliaments in European Foreign Policy*, Barcelona: Oficina del Parlamento Europeo de Barcelona. Asimismo, el Observatorio de Política Exterior Europea lideró el Grupo de Trabajo sobre "Evolution and Democratic Accountability of CFSP Institutions" de FORNET (<http://www.fornet.info>).

# PARTE I

## Promoción de la democracia y los derechos humanos

---

### Presentación

por Raül Romeva

Eurodiputado por Iniciativa per Catalunya-Verds  
Miembro de la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo  
y de la Subcomisión de Derechos Humanos.

Miembro de la Comisión temporal sobre supuesta utilización de países europeos por la CIA para el transporte y detención ilegal de presos

Actualmente en la UE nos encontramos ante una situación en la que no sólo es preciso hacer una reflexión a fondo sobre el estado de la Unión sino también hacer que la política exterior europea funcione de la forma más eficaz posible. Pero al hacer el diagnóstico, no podemos negar que existe una cierta crisis de credibilidad de la UE en su globalidad, en la que subyace también una cierta crisis de identidad.

En este sentido, debemos recordar que en el Tratado de la Unión Europea (artículos 6 y 7), el principal fundamento de la Unión, el factor identitario común, son los valores aceptados por todos los Estados miembros. Por ello, la política de democracia y de derechos humanos es el núcleo incuestionable sobre el que debe trabajar la UE. Y no sólo se trata de que haya una política de no discriminación en base a los derechos humanos y fundamentales sino de que haya una promoción de éstos por parte de las instituciones, en el marco de la Unión Europea, dentro y fuera de ella.

\*\*\*

Pasando de la teoría a la práctica, pongamos por caso las necesidades energéticas de la UE, ¿se puede hablar con el señor Putin de forma absolutamente impune ante el asesinato de Anna Polytovskaya o la situación de Chechenia?, ¿o son dos debates que tienen que ir separados, como predicán algunos?; ¿al negociar un acuerdo de asociación con un

país, hay que olvidarse de si éste tiene problemas estructurales de falta de democracia y de respeto de los derechos humanos?

Aquí es donde tenemos esa necesidad de recuperar la credibilidad de la UE. Cuando la UE se pasea por el mundo dando lecciones de derechos humanos, puede que se nos responda, a veces con parte de razón, ¿por qué no miran ustedes primero en su casa y luego vienen aquí a darnos lecciones? El caso de los vuelos de la CIA es un ejemplo de ello. Exigimos transparencia democrática a ciertos países, exigimos responsabilidad con la legalidad internacional a otros, exigimos a ciertos países que cumplan con los tratados internacionales, etcétera. Y luego nos encontramos con que en la UE hay estados que están cooperando con países que flagrantemente vulneran esos tratados. Tenemos la obligación de ser responsables en relación al mundo pero empezando también por nuestra casa.

Sin embargo, uno de los temas que sorprenden de los trabajos en el Parlamento Europeo es la dificultad de tratar en común las dimensiones interior y exterior de los derechos humanos. La Subcomisión de Derechos Humanos del Parlamento Europeo trata las cuestiones de vulneración de derechos humanos en el exterior de la UE, pero los aspectos que tienen que ver con el interior, se tratan en la Comisión de Libertades, Justicia e Interior. Muchas veces nos encontramos que no sabemos a cuál de las dos comisiones debemos plantear ciertas cuestiones porque están absolutamente relacionadas: el tema de la inmigración, por ejemplo ¿qué ocurre cuando la UE llega a acuerdos con países como Libia o Marruecos para establecer campos de retención para que las personas inmigradas sean retenidas hasta que se lleven a cabo los procesos de regularización pertinente como el derecho al asilo?; ¿es ésta una cuestión que tiene que ver con política exterior o con política interior?. Tenemos un problema de concepto y si no le damos respuesta, la crisis de credibilidad de la UE crecerá.

\*\*\*

Pasemos de los problemas a las propuestas de solución: la UE tiene que hacer ya el salto político e institucional para hacer frente al mundo real en el que se mueve. Alguien podría decir que si la UE quisiera entrar en la UE, no se le permitiría hacerlo porque no tiene para sí misma como Unión las estructuras institucionales eficaces y democráticas esenciales. ¡Se le negaría la entrada por déficit institucional! Hoy por hoy, este problema tienen que resolverlo los gobiernos de los Estados miembros. El objetivo es que en un mundo en el que la UE está jugando un papel cada vez más

importante, si queremos ser creíbles debemos dotarnos de una legitimidad democrática y de unos mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía que actualmente no existen.

El Parlamento Europeo tiene un papel en política exterior que es menos influyente de lo que sería deseable, pero más de lo que muchos piensan y desearían. Esto se está demostrando día a día en el trabajo creciente que está llevando a cabo el Parlamento en política exterior, véase por ejemplo, el caso de la comisión temporal sobre los vuelos de la CIA. También hay un poder clásico del Parlamento y que no es menor: el presupuestario. Es la Eurocámara quien aprueba las ayudas que recibe, por ejemplo, Marruecos en el marco de la Política de Vecindad. Y otra de las funciones del Parlamento es el control del ejecutivo, aunque a nivel europeo, la delimitación de legislativo y ejecutivo tiene ciertas particularidades. En positivo, se puede afirmar que la rendición de cuentas de la Comisión y del Consejo ante el Parlamento en temas de política exterior es cada vez mayor. Ello pone de manifiesto un cierto e interesante cambio de mentalidad institucional.

Otro elemento que a veces pasa desapercibido, pero que es muy importante en política exterior, democratización y derechos humanos: las resoluciones de urgencia sobre vulneración de los derechos humanos en el mundo que el Parlamento aprueba los jueves de las sesiones plenarias de Estrasburgo. Con las urgencias se intenta paliar la "lentitud" de la política europea en la que, a veces, los procedimientos legislativos ocasionan una distancia entre lo que la ciudadanía esperaría encontrar inmediatamente y la respuesta de las instituciones. Las resoluciones de urgencia en el Parlamento tienen una inmediatez necesaria y un efecto sobre el país afectado que da al Parlamento un papel muy importante.

\*\*\*

En el momento actual tenemos una gran oportunidad para recuperar el debate a partir de las consecuencias de los noes en los referendos de la Constitución Europea en Francia y Holanda. Hasta cierto punto se ha generado una activación del debate y algunos gobiernos son conscientes de ello. Si el diagnóstico hoy es fundamentalmente un problema de falta de credibilidad de la UE en su conjunto y de las instituciones en particular, la terapia está en recuperar este carácter democrático interno, institucionalmente fuerte, políticamente también consecuente, que permita no sólo mejorar hacia dentro sino también de cara al exterior. Éste es el mayor reto que debemos afrontar.



# 2

## Europa y la promoción de la democracia en el sur del Mediterráneo

*Richard Youngs*

### 1. Introducción

Puede que la ampliación de la UE no haya sido el único factor causal de las transiciones democráticas en Europa, pero ésta ha sido, sin duda, el instrumento más potente de la UE a la hora de asegurar procesos de reforma política<sup>1</sup>. Es posible que, en la actualidad, este modelo de empuje gravitacional esté alcanzando su límite exterior. Los pesimistas temen que la UE esté a punto de “perder” a Turquía y los Balcanes ya que, para muchos en estos países, la perspectiva de que se incorporen dichos territorios a la Unión es cada vez más lejana. La cuestión acerca de si Europa puede continuar ejerciendo el mismo tipo de “poder transformador” después de la desaparición del modelo de ampliación gira, en gran parte, en torno a la Política Europea de Vecindad (PEV), el marco político que en la actualidad rige las relaciones con la periferia del este y del sur de la UE. Esta iniciativa relativamente joven que aún se halla en desarrollo constituye la prueba decisiva para comprobar si la política exterior de la UE puede hacer una contribución significativa a la transición democrática en un arco de Estados desafiantes que abarca desde Marruecos hasta Bielorrusia.

Este capítulo se limita a hacer una crítica de la dimensión meridional de la Política de Vecindad, que incorpora a los Estados árabes que carecen de una democracia desarrollada en su totalidad. Lejos de mostrar progresos incrementales, la supuesta meta de la UE de asistir a estos Estados a lo largo del camino de la transformación democrática ha sufrido reveses preocupantes. En la actualidad, la reforma política se debate con menos reservas en Oriente Medio pero aún no se ha alcanzado una democratización

trascendente y, en algunos países árabes, los regímenes autoritarios se mostraron hábiles al optar de forma conjunta por el discurso de la nueva reforma para consolidarse en el poder. Incluso partiendo de que es poco realista pensar que la UE puede jugar un papel protagonista en la reforma árabe, se debe admitir que la UE no ha podido desarrollar su potencial ni como modesto catalizador del cambio político. Se sugiere en el presente texto que pueden identificarse cuatro grupos de carencias en la política y enfoque que adopta la Unión Europea para el apoyo de las dinámicas reformistas en los Estados árabes que participan en la PEV.

## **2. Compromisos de reforma inestables**

En primer lugar, en los Estados del sur del Mediterráneo, prevalece la percepción generalizada de que el compromiso de la UE para apoyar la reforma democrática es modesto. Si bien la PEV se basa en un compromiso más formal para presionar la liberalización política, en general, aún no se considera como el eje central de los intereses europeos. Existe la impresión de que la UE está siendo arrastrada contra su voluntad por la sombra de la nueva retórica de promoción de la democracia de Estados Unidos; es decir, que la UE no se siente capaz de oponerse de forma abierta a que la democracia reciba una atención especial, pero que tampoco cree demasiado en sus propias declaraciones de que el cambio político es necesario como instrumento para moderar el radicalismo. La UE todavía no ha convencido a la “calle árabe” de que su compromiso para apoyar la democracia es auténtico.

Organizaciones de la sociedad civil tanto en Europa como en Oriente Medio aceptaron con agrado que la UE reforzara su atención a los derechos humanos con posterioridad a los ataques terroristas del 11 de septiembre – que se expresó, sobre todo, a través de un nuevo conjunto de medidas de la Comisión para 2003– pero ahora lamentan que este impulso se haya ido desvaneciendo de forma gradual. Observadores y responsables de formular las políticas en Bruselas dan testimonio de que la Comisión Europea, en particular, ha adoptado un perfil más bajo en lo que respecta a esas cuestiones políticas.

El apoyo incondicional del presidente Chirac y los vínculos personales de larga duración con líderes del norte de África no sólo han persistido con la misma intensidad, sino que se han convertido en un factor aún más prominente dentro del proceso de creación de la política exterior francesa que cada vez está más centralizado en el Palacio presidencial del Elíseo. La

diplomacia de Chirac ha sido respaldada por el esfuerzo abiertamente declarado del gobierno socialista español para “reconstruir alianzas” en Oriente Medio, después del controvertido período de gobierno de centro-derecha de tendencia atlantista que finalizó en 2004. Tanto Chirac como el presidente español, José Luis Rodríguez Zapatero, no sólo esquivaron la crítica pública de los líderes de los países del sur del Mediterráneo sino que, alguna vez, hicieron hasta lo imposible por elogiar el compromiso con la reforma (de hecho, muy limitado) de estos últimos.

Al nivel de la UE, Marruecos y Jordania han cedido ante una atrofia del impulso reformista. Los responsables de formular las políticas reconocen que la presión que se había comenzado a ejercer sobre el presidente de Túnez, Bin Ali, ha disminuido desde el 11 de septiembre. El acuerdo del coronel Q'adafi de detener los programas de armas le trajo aparejado el silencio por parte de Europa en lo que concierne a cuestiones de derechos humanos en Libia. Varios líderes europeos hicieron lo posible por expresar sus cálidas felicitaciones a Hosni Mubarak por su victoria en las elecciones presidenciales para las que se postulaban “múltiples candidatos”, y luego en las elecciones parlamentarias, manipuladas con maestría en Egipto. Las felicitaciones de Gerhard Schroder a Mubarak fueron enviadas (casi sin necesidad) “de todo corazón”. En Egipto, el principal foco de atención del debate ha sido la retórica de EE.UU. sobre la promoción de la democracia, ya sea para bien o para mal, y no la política europea. La UE ejerció fuerte presión sobre el régimen de Siria para que retirara las tropas del Líbano, pero los gobiernos europeos se apartaron de los argumentos de EE.UU., según los cuales este suceso debía aprovecharse como plataforma para un empuje mucho más firme por la democratización en Siria.

Después de participar en la gran cantidad de seminarios que en la actualidad se llevan a cabo sobre la reforma árabe, al observador le llama la atención que los reformistas en Oriente Medio simplemente no hablan de Europa como punto de referencia positivo. En el clima internacional actual, la actitud predominante, incluso entre liberales, tiende a un atrincheramiento del nacionalismo con la mirada puesta en el interior. Europa parece estar atascada en tierra de nadie, y no resulta efectiva ni como “policía malo” ni como “policía bueno”. Si bien Europa ha querido evadir el mismo grado de oprobio que han recibido los esfuerzos de promoción de la democracia de EE.UU., tampoco ha conseguido utilizar su imagen más positiva como “modelo normativo” magnético. En la opinión general de los reformistas árabes, las preocupaciones acerca del tratamiento de Europa hacia sus propias minorías musulmanas han pasado a tener –con o sin justificativo–

mayor importancia que el debate sobre las virtudes y los defectos de los instrumentos de la política exterior de la UE.

Más aún, las diferencias entre los Estados miembros en lo que se refiere a algunos aspectos de la política se han extendido en los últimos tiempos. Algunos Estados miembros se han mostrado aficionados al uso del Partenariado Euromediterráneo (PEM o Proceso de Barcelona) para promover el avance gradual de las iniciativas de reforma política, mientras otros incluso se han mostrado cada vez más dispuestos a sacrificar esta meta en pos de otras relacionadas sobre todo con el conflicto árabe-israelí. Ello constituyó el principal desacuerdo que “contaminó” la cumbre con motivo del décimo aniversario del PEM en noviembre de 2005. Hay evidencias de la creciente divergencia entre los Estados miembros en relación con algunas cuestiones relativas a la promoción de la democracia, a medida que los debates al respecto avanzan de la vaga retórica hacia cuestiones de estrategia más concretas. Como reflejo de ello, se ha advertido cierto grado de re-nacionalización de políticas de derechos humanos y democracia, y algunas de las iniciativas más interesantes y perfeccionadas se han desarrollado a nivel nacional –por ejemplo, en Dinamarca, Suecia, los Países Bajos y el Reino Unido– y no tanto a través de iniciativas a nivel de la UE, como la Política Europea de Vecindad.

Los gobiernos árabes se han visto presionados a aceptar la cooperación con Europa en materia de control de la inmigración ilegal y del suministro de información relacionada con la lucha antiterrorista, más que en la cuestión de las reformas democráticas. Las más grandes sumas de dinero de la UE disponibles en el marco del PEM durante los últimos años fueron destinadas también a la cooperación en estas áreas. A raíz de una serie de incidentes fatales en las fronteras de Ceuta y Melilla, en diciembre de 2005, los ministros de la UE acordaron planes que asignaban 800 millones de euros al control de la inmigración ilegal. En comparación, la inversión destinada a promover la democracia continúa siendo una miseria. Ahora, además, a la luz de los precios del petróleo que se incrementan y las acciones estratégicas de algunos grandes productores de petróleo, surge la probabilidad de retornar a la “geopolítica autoritaria del petróleo”, antes de que la lógica de la “democracia como garantía” haya cobrado ímpetu.

### **3. Ofrecimientos escasos**

La lógica y las bases que se presumen centrales en la PEV yacían en que los incentivos o recompensas que ofrecía la UE por las reformas democráticas

se verían mejorados y serían ofrecidos de un modo más personalizado a los Estados árabes. Se asumió el compromiso de revisar el progreso y de reasignar recursos y beneficios de forma regular, de acuerdo con los respectivos grados de liberalización política de los gobiernos árabes. Se esperaba que la competencia entre los Estados árabes les ayudara a llevar adelante los procesos de reforma. Una segunda carencia en la política de la UE reside en que, en la práctica, esta lógica se concreta en una medida muy limitada.

La UE se negó a especificar qué recompensas emanarán de qué tipos de reforma. Se ha formulado una condicionalidad positiva sólo a un nivel muy general de los respectivos grados de amplio compromiso o deseos declarados de reforma de los gobiernos árabes. Esto refleja una elección conciente de conservar la flexibilidad y discrecionalidad. Como el Proceso de Barcelona, la PEV está formulada fundamentalmente en términos de metas compartidas y “copropiedad” (*joint ownership*) entre el norte y el sur. En el marco de los Planes de Acción de Vecindad bilaterales, los planes de trabajo para la reforma fueron diseñados en colaboración con los gobiernos árabes y estos últimos forman parte de comités que se encargan de supervisar sus propios desempeños respecto de hitos políticos. Si bien apoyan el principio general de la “copropiedad”, las organizaciones de la sociedad civil argumentan que la PEV constituye un paso hacia atrás en relación con las pautas sobre los derechos humanos y la democracia de la Comisión para 2003.

En privado, muchos diplomáticos de Estados miembros cuestionan la adhesión formal de la UE a la condicionalidad democrática positiva y se oponen a cualquier reajuste significativo de la distribución de recursos que dependa del grado de compromiso que tengan los Estados con la democratización. Aún persiste una filosofía mucho más sólida de asignar la ayuda, favorecer el comercio, brindar beneficios diplomáticos y cooperar en una etapa inicial, y luego usar un acuerdo tan profundo como resulte posible (se supone) para persuadir a los gobiernos de que asuman compromisos de reforma —en lugar de reservar esa cooperación intensificada para “premiar” el progreso democrático. Un ejemplo reciente de ello se vio en relación con Egipto: en respuesta a la intimidación instrumentada por el régimen de las fuerzas de la oposición antes de las elecciones parlamentarias de 2005, Estados Unidos interrumpió las conversaciones sobre el libre comercio con el gobierno de Mubarak, pero la UE hizo un gran esfuerzo para profundizar la cooperación contemplada en el Plan de Acción de la PEV.

El gobierno español, en particular, teme que un enfoque basado en la condicionalidad pueda socavar el “sentimiento de familia” construido por el

Proceso de Barcelona y conducir a una “bilateralización” nada provechosa de las relaciones entre Europa y los Estados del sur del Mediterráneo. De hecho, mientras el debate europeo todavía se concentra en la relación precisa entre el Proceso de Barcelona y la PEV, los debates internos de la UE parecen estar cada vez más lejos del debate internacional de más amplio alcance sobre la “reforma árabe” –y desconcertar a las clases de reformistas que Europa podría estar motivando más positivamente.

Más aún, la PEV no ofrece lo que los Estados árabes persiguen con mayor anhelo, es decir, una liberalización económica más simétrica y el libre movimiento de los trabajadores. De hecho, la incorporación de “salvaguardas permanentes” a las negociaciones sobre el libre movimiento con Turquía ha sentado un precedente que a los ojos de Oriente Medio indica que las concesiones de la UE sobre esta cuestión son cada vez menos probables. En la cumbre de noviembre de 2005 en Barcelona, la UE asumió un compromiso importante para avanzar hacia la liberalización de sus mercados agrícolas, pero éste se vio obstaculizado por advertencias y referencias a “excepciones” a la apertura del mercado. Las restricciones también están claramente a la vista en el monto de los recursos económicos disponibles para recompensar la reforma. La mayoría de los Estados miembros del norte de la UE desean ver que los recursos de asistencia se desvíen de los Estados del sur del Mediterráneo que tienen ingresos medianos a los países menos desarrollados. Para los gobiernos árabes es de crucial importancia que todavía se perciba a la PEV como incapaz de ofrecer una cooperación genuina para tratar los conflictos existentes en la región. Con o sin justificativos, los gobiernos árabes siguen refiriéndose a la falta de resolución del conflicto entre Palestina e Israel como una barrera para las reformas democráticas.

Cada vez más se admite que la Comisión, que en un principio hizo una campaña de publicidad exagerada de la PEV, ofrece en la actualidad mucho menos que “todo excepto las instituciones”. Teniendo en cuenta que Estados Unidos ofrece nuevos acuerdos de comercio y mayores recursos para la asistencia en varios Estados del sur del Mediterráneo, es probable la ventaja que tiene la UE en la región vaya disminuyendo en términos comparativos.

La UE se equivoca al basar la Política de Vecindad en la idea de ofrecer una versión a menor escala de la ampliación, mediante un conjunto de incentivos indefinidos, que luego se espera que tengan la misma clase de efectos que en Europa del este. La PEV constituye más que un esquema para crear empleo para los burócratas de la Comisión después de la ampliación, tal como lo sugiere *The Economist*<sup>2</sup> con perversidad. Pero se arriesga a extender demasiado los mismos principios básicos de la política

del modelo de ampliación. Lo que los candidatos de Europa del sur y del este encontraron atractivo como garantía de liberalización política fue precisamente “las instituciones”. Eneko Landaburu, Director General del departamento de Relaciones Exteriores de la Comisión, ha sostenido que: “el hecho de seguir considerando nuestra vecindad desde la perspectiva de la ampliación constituye una distracción inútil (...) En cambio, la cuestión real sobre la que deberíamos estar trabajando es cómo apoyar la transición, como meta en sí misma”<sup>3</sup>. Una muy buena observación. Pero si esto tiene el carácter de advertencia para los Estados de la vecindad que insisten en que sólo estarán satisfechos con la perspectiva de convertirse en miembros, la respuesta podría ser que la UE tiene que culparse a sí misma por la insatisfacción de estos Estados en la medida que ha concebido y presentado su enfoque estratégico como “una versión inocua de ampliación”.

#### 4. Reformas sin reformismo

Las políticas de la UE en los Estados árabes del sur de la vecindad sugieren una preferencia por un tipo de reforma “restringida a una élite”. Si bien algunas dinámicas de reformas genuinas han recibido respaldo en el sur del Mediterráneo, también se han reafirmado de un modo implícito las restricciones a esos mismos procesos de cambio. Esta característica de la estrategia de la UE se ha puesto cada vez más en evidencia particularmente en Marruecos, Argelia, Egipto y Jordania. Así, se puede identificar una tercera área de carencias en la política europea: se apoyaron reformas individuales *ad hoc*, pero se hicieron menores esfuerzos para ayudar a engendrar un espíritu integral y un entorno de reformismo. Varios gobiernos europeos todavía se ocupan de elaborar expresiones verbales forzadas para denominar a sus políticas de reforma de tal manera que se evite el uso de la palabra “democracia”: lo que podría llamarse el enfoque de la reforma de “prohibido mencionar la palabra que empieza con D”.

El apoyo europeo a las iniciativas de reforma política en el sur del Mediterráneo se ha incrementado. Sin embargo, el nivel de recursos invertidos continúa siendo modesto y la asistencia a la democracia por parte de la UE todavía está compuesta por una colección de proyectos individuales desarticulados que no han estado ni siquiera cerca de causar efecto alguno en un sentido amplio en los movimientos de reforma que toman forma en Oriente Medio. En respuesta a la insistencia de varios funcionarios y miembros del Parlamento Europeo, la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH, el presupuesto de asistencia destinado a

proyectos sobre la democracia y los derechos humanos administrado por la Comisión) ha mantenido una vasta cobertura geográfica, con niveles muy reducidos de recursos financieros distribuidos entre una gran cantidad de países (se identificaron 66 Estados como destino para 2005-2006). Las propuestas de dirigir los recursos de la IEDDH de un modo más concentrado en los Estados de la vecindad fueron rechazadas por funcionarios y miembros del Parlamento que estaban en contra de la idea de que los fondos destinados a la democracia fueran regidos por prioridades de política estratégica.

Los recursos financieros sólo alcanzan para sostener unas pocas organizaciones de la sociedad civil –Egipto, Jordania, Marruecos y Siria resultaron elegibles para los microproyectos de la IEDDH y cada uno asignó entre medio y un millón de euros por año a los proyectos de democracia en el marco de este instrumento. Éstos no poseen la dimensión suficiente para ayudar a generar la masa crítica necesaria a favor de la reforma. Desde 2004, sumas de dinero reducidas –hasta 5 millones de euros por cada país del sur del Mediterráneo– de los fondos del programa MEDA se han puesto a disposición de proyectos para la democracia y los derechos humanos. A diferencia de lo que ocurre en el marco de la IEDDH, el uso de estos fondos debe acordarse con los gobiernos árabes, lo que refuerza la resignación de la UE a una mirada “oficialista” sobre la reforma política. Gran parte del apoyo a los derechos humanos se ha canalizado a través de los consejos y comisiones por los derechos humanos establecidos y controlados por los mismos gobiernos árabes. Gran parte del apoyo a los medios de comunicación ha sido brindado a través de organizaciones de periodistas cercanas a los regímenes que están en ejercicio. Gran parte del apoyo de la sociedad civil en Jordania está destinada a “ONGs” encabezadas por miembros de la familia real. Los recursos financieros provenientes del nuevo Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación previsto en el presupuesto de la UE para 2007-2013 compartirán la misma característica, es decir, exigirán el consentimiento gubernamental.

A pesar de un puñado de nuevas iniciativas árabes de reforma presentadas por Estados miembros a nivel bilateral, aún resulta llamativa la baja representatividad de Oriente Medio en todos los perfiles de asistencia democrática de donantes europeos. Ello ocurre, en particular y significativamente, con los esfuerzos de Francia para la reforma del gobierno. En 2003, menos de 5 millones de euros del presupuesto bilateral francés de asistencia a África del Norte y Oriente Medio, que alcanzaba la cifra de 365 millones de euros, se destinaron a proyectos de gobierno, y la región representa sólo un 1 por ciento del total de la asistencia a la reforma política

de Francia.<sup>4</sup> En pocas palabras, no ha habido una inyección considerable de recursos financieros para la reforma de Europa en el sur del Mediterráneo, en contraste con la evolución de la política de Estados Unidos.

Asimismo, el apoyo europeo sigue cubriendo un espectro conocido de prioridades temáticas de índole genérica que no están relacionadas en un sentido específico ni político con los desafíos de reforma a los que se enfrenta cada uno de los Estados árabes. Se alega que la principal innovación de los Planes de Acción de Vecindad reside precisamente en que se elaboran a la medida de las necesidades de cada socio del sur. En la práctica, esta afirmación parece una exageración. Las áreas identificadas como sectores prioritarios para recibir apoyo en el marco de los Planes de Acción continúan siendo ONGs y las leyes que regulan los derechos de la mujer y los derechos humanos estándar. Los Planes de Acción tienen poco que decir acerca de dónde se dan los obstáculos a la reforma en cada Estado del sur del Mediterráneo y de qué es lo que la UE se propone para encararlas. Javier Solana ha afirmado que los Planes de Acción proporcionan una “hoja de ruta detallada” hacia la democracia.<sup>5</sup> Sin embargo, esto es justamente lo que *no* hacen, al parecerse más a una variada colección de proyectos de reforma independientes con buenas intenciones, pero que carecen de un fin democrático último.

El apoyo a la reforma ha estado dirigido sobre todo a fortalecer los derechos de la mujer en los Estados árabes. Sin duda, ésta es una cuestión esencial que requiere aún más esfuerzo. No obstante, los actores de la sociedad civil local en el sur del Mediterráneo también advierten que los regímenes han incrementado hábilmente la representación de mujeres en los parlamentos como –dicho con las palabras de un activista destacado– una forma de “simbolismo” para aplacar a Occidente, cuando a niveles inferiores poco está cambiando en lo que respecta a las oportunidades de las mujeres. A menudo, grupos elitistas y laicos que defienden los derechos humanos de las mujeres aceptan muy conformes tratos con estos regímenes como parte de una alianza contra los islamistas.

Los proyectos de gobierno de la UE siguen siendo de orden técnico, y se concentran en el suministro de equipos y capacitación profesional, al tiempo que algunos funcionarios reconocen que, en la práctica, esa asistencia ha tenido un efecto insignificante en la reforma democrática. Con gran parte del enfoque de la UE basado formalmente en la lógica de la aproximación legislativa, los hermanamientos, la armonización de estándares y similares –que repiten la experiencia de la ampliación– el hecho de que éstos no hayan demostrado valor alguno como instrumentos promotores de la democracia en las condiciones previas a la transición de la

vecindad del sur tiene algún significado. Para demostrar la “naturaleza política” limitada de la mayoría de los proyectos dirigidos a estos países, un programa de reforma judicial de la UE continuó en Argelia, incluso, mientras el presidente Bouteflika destituía a jueces de pensamiento independiente. Otro aspecto crecientemente preferido por los donantes europeos ha sido el apoyo a la reforma educativa, también por lo general en forma de respaldo financiero a las políticas educativas propias de los gobiernos.

Además, el programa de asistencia MEDA de 2002-2004 encuadraba una serie de programas relativos a los trabajadores extranjeros, los narcóticos y la lucha antiterrorista como “apoyo” a la democracia, sin que esta sorprendente afirmación pudiera ser fundamentada. En Argelia tuvo lugar el proyecto de policía de mayor envergadura financiado en su totalidad por la UE, con el principal objetivo de reforzar las patrullas en las fronteras argelinas –que, en la práctica, puso en evidencia objetivos más relacionados con la inmigración que con una genuina reforma de mayor alcance en el sector de la seguridad. La red del EuroMeSCo proclamó que, de hecho, una dimensión orientada a la reforma con mayor firmeza surgió entre las preocupaciones de seguridad del PEM.<sup>6</sup> Sin embargo, teniendo en cuenta que las fuerzas de seguridad árabes continúan arrestando y torturando con arbitrariedad, esto parece un veredicto con fines benéficos.

Durante la cumbre con motivo del décimo aniversario del PEM, se llegó a un acuerdo sobre la creación de un nuevo Instrumento de Gobernanza, que sería un “instrumento financiero sustancial para apoyar a los miembros del Mediterráneo que lo deseen a llevar a cabo sus reformas”<sup>7</sup>. Aun así, incluso mientras se llegaba a un acuerdo sobre esta nueva iniciativa, su verdadero significado era objeto de infinidad de cuestionamientos. La Comisión propuso la iniciativa como Mecanismo de Democracia, pero los líderes árabes no aceptaron la palabra “democracia”. Aún se esperan compromisos firmes sobre los niveles de los recursos financieros, y algunos nuevos Estados miembros del centro y del este de Europa cuestionan las cuantiosas inyecciones de dinero destinadas a países árabes que no son acompañadas por incrementos similares a los vecinos del este de la UE. Además, el Instrumento de Gobernanza no está diseñado para proporcionar específicamente asistencia para una mayor reforma democrática, sino para permitir que los gobiernos árabes decidan cómo invertir el dinero adicional recibido como recompensa por las reformas.

## 5. Llegar a los reformistas

Como reflejo de este modelo de cambio algo estadista, se ha observado un cuarto grupo de carencias en el éxito limitado que ha mostrado la UE para alcanzar y apuntalar las voces reformistas que han surgido en Oriente Medio. El *mantra* Europeo (y, de hecho, estadounidense) ha sido que el apoyo externo a la reforma necesita engranarse en las dinámicas “internas”. Aun así, si bien estas dinámicas internas han ido tomando cada vez más forma, resulta bastante evidente que no han sido acompañadas por la UE. En varios Estados árabes, el activismo del poder judicial, la sociedad civil, los medios y los nuevos “movimientos” definidos de un modo vago como reformistas llegaron mucho más lejos que lo que la UE ha estado dispuesta a respaldar. Contrariamente a lo que se comenta, en realidad, no es que la UE se niegue a “imponer” “sus” valores en un Oriente Medio estático. Más bien, el problema central es que las voces locales favorables a la reforma se ven cada vez más socavadas por la falta de apoyos externos. Poco sentido tiene que ahora los líderes, ministros y funcionarios de la UE repitan *ad nauseum* que la “democracia no debe imponerse”, que la “democracia no es lo mismo que preparar café instantáneo”, que la “democracia no se puede implementar a través de las armas” o cualquier otra frase hecha europea complaciente y agotada –independientemente de que ello sea o no así. Antes bien, resulta necesario que la UE responda por su propio compromiso de respaldar las “dinámicas internas” en una situación en la que éstas están aflorando.

Ésta es una prueba que la UE no está superando. Incluso en países como Marruecos, donde se han implementado reformas sobre los derechos humanos, los actores de la sociedad civil argumentan que estos cambios han tenido poco que ver con la política europea. Durante la cumbre con motivo del décimo aniversario del Proceso de Barcelona, los gobiernos de la UE aceptaron un lenguaje en la declaración definitiva que restringe la libertad de la UE a comprometerse con ONGs no favorecidas por los regímenes árabes. Se ha otorgado mucha importancia a la nueva Fundación Euromediterránea Anna Lindh –un instituto establecido en Alejandría para promover la cooperación cultural y brindarle recursos financieros– pero ésta está orientada hacia participantes de la sociedad civil elegidos de manera directa por los gobiernos. La cooperación cultural auspiciada por la UE ha sido considerable, pero se vio dominada por intercambios entre elites culturales. Si bien con frecuencia se promueve el uso de la diplomacia cultural por parte de la UE como punto fuerte de la estrategia europea, ésta no ha resultado útil a la hora de promover dinámicas democráticas en la medida exigida por muchos de los responsables de formular las políticas.

La mayoría de los gobiernos europeos y las instituciones de la UE criticaron con dureza la iniciativa inspirada por Estados Unidos para el Gran Oriente Medio y Norte de África (*BMENA*, por sus siglas en inglés), con el argumento de que se hallaba impregnada de enfoques de mano dura de Washington que no muestran sensibilidad alguna por la participación local. De nuevo, la complacencia de la UE al respecto no parece justificada en su totalidad. Con los auspicios del *BMENA*, se llegó a un acuerdo para crear una Fundación para el Futuro, específicamente para proporcionar recursos financieros a organizaciones cívicas, cuyos proyectos serán determinados por una junta de representantes independientes de la sociedad civil de Oriente Medio. En la reunión central en el Foro para el Futuro del *BMENA* en Bahrein en noviembre de 2005, las organizaciones de la sociedad civil participaron ostentando la misma condición formal que los gobiernos. A la inversa de lo que ocurre con gran parte de la retórica europea, el componente decisivo de la sociedad civil de las iniciativas de la UE pierde en la comparación. Un activista destacado de la democracia árabe insiste en que el *BMENA* ha “vigorizado” a los demócratas más que el Partenariado Euromediterráneo o la Política Europea de Vecindad. Es común oír a los demócratas en Oriente Medio afirmando que la UE “todavía prefiere tratar con gobiernos”.

Y, en tiempos recientes, las instituciones de la Unión Europea han estado absorbidas en debates internos de procedimiento acerca de cómo se estructurarán los recursos financieros para los derechos humanos y la democracia en el marco del nuevo presupuesto de la UE para 2007-2013, que parece estar divorciado del difícil aprieto diario de las organizaciones sociales y los partidos políticos en los Estados árabes. Dicho con palabras deprimentes más conocidas, se ha puesto más atención en cómo se dividirán las competencias entre las instituciones de la UE que en cómo lograr que el apoyo llegue más rápido y de un modo más efectivo a los grupos independientes de la influencia de los gobiernos.

Hace varios años que en Bruselas y en muchas capitales europeas se defiende el “trato con islamistas moderados”. Pero, en términos concretos, los progresos en este aspecto han sido limitados. Los funcionarios de la Comisión admiten que están menos dispuestos que en otras áreas a tomar la delantera en tratar con los islamistas debido a las sensibilidades políticas de la cuestión. El trato se ha incrementado sobre todo con partidos islamistas sancionados por el régimen (y que, en gran medida, están a favor del *status-quo*); en Marruecos, por ejemplo, se respeta el Partido de la Justicia y del Desarrollo (PJD), mientras se esquivo el movimiento Justicia y Espiritualidad, que tiene raíces más socialistas. Las propuestas de incluir a los islamistas

moderados dentro de las redes auspiciadas por la UE todavía están invariablemente bloqueadas por los gobiernos del sur del Mediterráneo, ante lo cual los Estados de la UE manifiestan una débil reacción. El encarcelamiento de un solo activista liberal de alto perfil aún puede despertar considerable preocupación en Europa, mientras el arresto dudoso de miles de simpatizantes del Islam pasa desapercibido.

Nada de esto tiene por objeto argumentar que la UE debería respaldar y promover de un modo proactivo un área de la sociedad sobre otro. Esto no significa defender una “interferencia” que busca directamente conferir poderes a los actores de la política o la sociedad civil favorecidos. De hecho, se garantiza cautela respecto de un contragolpe contra los esfuerzos para promover la democracia. Por un lado, muchos gobiernos están reduciendo los recursos financieros para la sociedad civil provenientes de donantes externos. Por ejemplo, recientemente, el gobierno sirio actuó con dureza sobre un número reducido de ONGs financiadas, en parte, con recursos europeos. Por otra parte, las organizaciones árabes se lo piensan dos veces antes de aceptar ayuda externa. El movimiento egipcio opositor Kifaya, por ejemplo, rechazó ofertas (discretas) de respaldo de la UE. Los islamistas, sobre todo, mantienen una postura ambivalente, por no decir hostil, respecto del apoyo europeo. No obstante, mientras hay que reconocer esas tendencias y evitar la interferencia abierta, la UE podría y debería estar actuando más para allanar el terreno a los actores de la sociedad civil —en la actualidad, sus políticas tienen más el efecto de socavar las voces de la oposición a los regímenes autocráticos, que el de protegerlas.

También en contraposición a lo que a menudo se sugiere como solución, la UE no necesita más nuevas iniciativas formales que solamente repitan los defectos de la abundancia de foros existentes. Ya existe una versión “Euromediterránea” de casi todas las áreas de cooperación que puedan imaginarse. Existen un Foro Parlamentario Euromediterráneo, la Plataforma No Gubernamental Euromediterránea, el Foro Sindical Euromediterráneo, el Comité Económico y Social Euromediterráneo, una nueva Plataforma Euromed de Juventud y docenas de otras iniciativas culturales. Así, como muchas marcas que comienzan lanzando un producto alternativo más económico y luego expanden sus actividades a otros productos, el rótulo “euromediterráneo” también se estampa en la actualidad a una lista interminable de iniciativas cooperativas. Se ha tornado frecuente que se abogue por un “diálogo más profundo entre civilizaciones”. Aun así, el diálogo amplio es justamente lo que la UE ha venido auspiciando y a lo que se ha dedicado durante la última década en el sur del Mediterráneo —sin que dicho diálogo hubiera favorecido el apoyo a los ciudadanos comunes que

aspiran simplemente a vivir en una forma de gobierno más justa, más abierta y menos brutal, y no a una misteriosa particularidad de la civilización. En este sentido, es necesario que la estrategia europea se perfeccione en términos de calidad y no de cantidad.

## 6. Conclusiones

A partir de estos cuatro grupos de carencias en la política actual surgen conclusiones con respecto al desarrollo futuro de las estrategias de la UE en el sur de la vecindad:

1) Casi nadie cuestionaría la afirmación que sostiene que en el mundo árabe la democracia no puede ser impuesta desde el exterior. Sin embargo, si bien la UE procede de forma adecuada al estar atenta a que la interferencia de la mano dura resulta inaceptable, debería dejar de confundir esta meta loable con la ambigüedad en su apoyo a los principios democráticos. Una crítica más severa a los gobiernos árabes por no vivir de acuerdo con sus propios compromisos de reforma *no* constituiría una imposición. De hecho, la frase “la democracia no debe ser impuesta” no resulta muy reveladora acerca de lo que constituye una buena estrategia si no está acompañada de claridad y criterio unificado sobre el lugar en el que debe trazarse la línea divisoria entre “imposición” e “influencia legítima” en el espectro de los posibles instrumentos de políticas.

2) Los responsables de formular las políticas en Europa deben pensar más allá de las estrategias que se basan en “reproducir el modelo de ampliación”. Resulta cada vez más evidente que pensar en términos de diferentes herramientas y diferentes tipos de incentivos constituye una necesidad. Para mencionar un ejemplo, es posible que, en el contexto específico de la política internacional de Oriente Medio, la contribución a la seguridad regional tenga más repercusión entre los ciudadanos árabes que la cooperación en cuestiones como la aproximación legislativa en el derecho de la competencia. El punto de partida debe ser un mejor entendimiento de las constelaciones del poder en los Estados árabes que militan contra el cambio al tiempo que brindan claras oportunidades de reforma, más que un esfuerzo para calzar a la fuerza un modelo de ampliación en las condiciones específicas de la vecindad del sur.

3) La UE necesita abandonar hipótesis excesivamente heroicas acerca de cómo se afianza el impulso de la reforma política y cómo se consolidan los beneficios de la democracia. Existen serias dudas de que los enfoques indirectos y tecnocráticos de la UE sobre el apoyo a la reforma puedan tener

el efecto que en general se les atribuye. La UE debería evitar hacer una campaña de publicidad exagerada sobre la importancia política de sus propios instrumentos. Si la meta no consiste en impulsar una democracia "hecha y derecha", la exageración desacreditará esa aspiración más modesta.

4) En términos del apoyo a la sociedad civil, no se necesita más de lo que ya es ineficaz, sino un enfoque más afinado desde el punto de vista de la política sobre la dispersión del poder de las élites en estos regímenes. Es aquí donde la UE debería recurrir al uso de la "Vecindad" como tal. El partido opositor egipcio, al-Ghad, tomó su *orange motif* de la revolución ucraniana, pero la UE no ha realizado esfuerzo alguno para reunir a los demócratas ucranianos de un modo sistemático con los reformadores egipcios. Mientras la Política Europea de Vecindad, de hecho, no adquiera una dimensión de "pan-vecindad", continuará siendo, a los ojos de muchos, una iniciativa confusa de estructura extraña.

Si bien Europa ha demostrado en el pasado su poder para alentar definitivamente la transformación política profunda de los Estados en sus fronteras, su modelo de influencia se enfrenta ahora a pruebas más duras en toda la nueva vecindad. En el mejor de los casos, la UE desempeñará un papel modesto en la evolución de la reforma árabe. Sin embargo, en contra de las críticas de los escépticos de la reforma en Europa, debatir la promoción de la democracia y procurar mejorar la efectividad de las políticas vigentes no implica lo contrario. La UE debe resistir la tentación de continuar predicando su enfoque e identidad de política exterior a partir de los éxitos de años anteriores. Es preciso que exista voluntad tanto para cuestionar como para replicar el pensamiento arraigado y las estructuras institucionales. Robert Cooper podría haber festejado el enfoque de la UE de: "hablemos con suavidad y ofrezcamos algo a cambio". Pero, en este caso, sería más acertado decir: "hablemos con coherencia y ofrezcamos una tentadora recompensa".

## Notas

---

<sup>1</sup> El presente texto es una versión adaptada de "Europe's Flawed Approach to Arab Democracy", Centre for European Reform, Octubre de 2006 ([www.cer.org.uk](http://www.cer.org.uk)).

<sup>2</sup> *The Economist*, abril de 2006.

<sup>3</sup> 'From Neighbourhood to Integration Policy: are there concrete alternatives to enlargement?', discurso reproducido en CEPS Policy Brief Núm. 95, marzo de 2006.

<sup>4</sup> R. YOUNGS (Ed.), *Survey of European Democracy Promotion Policies 2000-2006*, Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, FRIDE, 2006, p. 106.

<sup>5</sup> Discurso del Alto Representante para la Política Exterior Europea, Javier Solana, "A Common Vision for a Common Neighbourhood", Conferencia en Vilnius, 4 de mayo de 2006.

<sup>6</sup> EuroMeSCo, *Barcelona Plus: Towards a Euro-Mediterranean Community of Democratic States*, Lisboa, abril de 2005.

<sup>7</sup> Consejo de la Unión Europea, *10th Anniversary Euro-mediterranean Summit - Five Years Work Programme*, Bruselas, 28 de noviembre de 2006, p. 3.

# 3

## Las instituciones europeas y la promoción de los derechos humanos y la democratización

*Javier Niño Pérez*

### 1. Introducción: la promoción y el respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos en las políticas externas de la Unión

Desde que se establecieron las Comunidades Europeas en 1957, la integración europea se ha fundado y definido por los valores universales de libertad y democracia, respeto por el estado de derecho, los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Resulta así paradójico constatar que sólo fue tres décadas después de la firma del Tratado de Roma cuando la Unión Europea tomó un paso significativo para integrar explícitamente los derechos humanos y los principios democráticos en sus políticas externas con la entrada en vigor en noviembre de 1993 del Tratado de la Unión Europea. Dicho Tratado establece que el desarrollo y la consolidación de la democracia y del estado de derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, constituyen un objetivo de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea. También establece que las políticas comunitarias en el terreno de la cooperación al desarrollo deben contribuir a desarrollar y consolidar la democracia y el estado de derecho, así como al respeto de los derechos humanos.

El Tratado de Ámsterdam, que entró en vigor el 1 de mayo de 1999, declara inequívocamente que la Unión está fundada sobre los principios de libertad, democracia, respeto por los derechos humanos y libertades fundamentales y el estado de derecho, principios que son comunes para todos los estados miembros. También introdujo un mecanismo para sancionar infracciones serias y persistentes de los derechos humanos por

los Estados miembros. Este mecanismo se reforzó en el Tratado de Niza, concluido en diciembre de 2000.

El Tratado de Niza da un paso suplementario al estipular que los objetivos de desarrollar y consolidar la democracia y el estado de derecho, así como el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales constituyen también un objetivo en el campo de la cooperación técnica, financiera y económica con terceros países. Así, la lucha por los derechos humanos se ha convertido en un objetivo transversal de todas las actividades externas de la Unión Europea.

Por otra parte, el Tratado de la Unión Europea estipula que cualquier país europeo que respete dichos principios puede someter su candidatura para convertirse en miembro de la Unión. Además, los países candidatos tienen que demostrar que aseguran el respeto de los derechos humanos de sus propios ciudadanos conforme a los criterios de Copenhague que sirven de baremo para evaluar las posibilidades de convertirse en miembros de la Unión.

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea adoptada en Niza en diciembre de 2002 consolida en un solo texto por primera vez en la historia de la Unión Europea todo un abanico de derechos civiles, políticos y sociales de los ciudadanos europeos y de todas las personas residentes en la Unión. El articulado de esta carta se dirige a las instituciones de la Unión e incumben también a los Estados miembros cuando dichos Estados aplican las disposiciones normativas de la Unión Europea.

El presente capítulo examina cómo estos valores de democracia y respeto de los derechos humanos se han introducido en los instrumentos de acción exterior de las diferentes instituciones comunitarias. El capítulo se inicia con una presentación general de los varios instrumentos a disposición de la UE en este campo. El apartado siguiente se detiene en el nuevo instrumento temático para la promoción de la democracia y de los derechos humanos gestionado por la Comisión Europea, para pasar después a revisar el papel del Parlamento Europeo en este ámbito. El capítulo concluye con unas breves consideraciones sobre los dilemas y desafíos a los que se enfrenta la UE en el terreno de la promoción de la democracia y los derechos humanos.

## 2. Los instrumentos a disposición de la Unión Europea en el campo de la promoción de la democracia y los derechos humanos

La política de la Unión Europea de apoyo a la democracia y los derechos humanos en países terceros tiene un perfil muy alto en la Unión Europea como se refleja en el informe anual sobre Derechos Humanos y en la manera como ha sido articulada y desarrollada en Comunicaciones de la Comisión, en resoluciones del Parlamento Europeo y en conclusiones del Consejo a lo largo de los años.

El Consejo también ha subrayado la necesidad de integrar los derechos humanos y la democracia en las acciones y políticas externas y la importancia del diálogo con la sociedad civil. En el proceso de ampliación, los Criterios políticos de Copenhague ya citados sobre la estabilidad de las instituciones garantes de la democracia, el estado de derecho, los derechos humanos y la protección de las minorías constituyen, como ya se ha afirmado, un elemento esencial en la estrategia de pre-adhesión. Estos objetivos también se incluyen en el Proceso de Estabilización y Asociación y en la Política Europea de Vecindad.

El acuerdo de Cotonou así como la política europea en materia de buen gobierno y desarrollo incluyen la protección y promoción de los derechos humanos y la democracia como temas que deben ser integrados en las estrategias de cooperación con países terceros, en procesos de diálogo y en los instrumentos relevantes. A este enfoque también se refiere la última Comunicación de la Comisión sobre relaciones con Latinoamérica<sup>1</sup>.

La Unión Europea se apoya en un abanico muy extenso de instrumentos para promover los derechos humanos y la democratización en sus relaciones externas. Algunos de estos instrumentos son útiles de la diplomacia tradicional y la política exterior, como las declaraciones, las *démarches* así como las resoluciones e intervenciones en el marco de las Naciones Unidas. Además, la Unión Europea promueve los derechos humanos y la democratización a través de programas de cooperación y asistencia con terceros países y a través de diálogos políticos.

En el marco específico de la Política Exterior y de Seguridad Común, la Unión Europea tiene una serie de útiles para realizar dichos objetivos. Uno de ellos es la definición y adopción de líneas directrices para servir de marco para la protección de los derechos humanos en terceros países y para facilitar la adopción de medidas comunes rápidas cuando se necesite, como por ejemplo interceder ante un tercer país con una *démarche* específica en caso de derechos humanos. Esto posibilita acciones rápidas y

coherentes a nivel de derechos humanos en países en peligro y donde se necesita una intervención de la Unión Europea. Las líneas directrices adoptadas cubren temas como la pena de muerte, los diálogos sobre derechos humanos, la tortura y otros tratamientos y castigos inhumanos degradantes, la interacción entre niños y conflictos armados, o la promoción del derecho internacional humanitario.

Los derechos humanos son también abordados en el marco de los diálogos políticos que la Unión Europea desarrolla con terceros países o grupos regionales. Dichos diálogos se desarrollan a varios niveles: con China e Irán, la Unión Europea se reúne a nivel de Altos Funcionarios para hablar exclusivamente de derechos humanos. Este tipo de diálogo se ha desarrollado sólo con los países con los que la Comunidad Europea no tiene acuerdo o teniendo acuerdo, éste no incluye una cláusula de derechos humanos. Con varios otros países, los diálogos sobre derechos humanos se desarrollan a nivel local o en el marco de los acuerdos de la Unión Europea con dichos países. Por ejemplo, con los países de África, del Caribe y del Pacífico en el marco del acuerdo de Cotonou.

Tras el acuerdo alcanzado UE-Rusia en noviembre de 2004, la Unión Europea y Rusia también han comenzado a celebrar diálogos sobre Derechos humanos con carácter bianual. Consultas regulares sobre derechos humanos también existen con países como los Estados Unidos de América, Canadá, Japón, Australia y Nueva Zelanda. Estas consultas tienen lugar cada seis meses normalmente como preparación de reuniones importantes sobre estos temas en Naciones Unidas.

Como decíamos, todos los Acuerdos de Asociación, así como los Acuerdos de Colaboración y Cooperación con terceros países, contienen una cláusula estipulando que los derechos humanos son un elemento esencial en las relaciones entre las dos partes. Existen en estos momentos más de 120 acuerdos de este tipo. En el caso de que estos principios se infrinjan, la UE puede tomar ciertas medidas que van desde el rechazo a otorgar visados a altos funcionarios de los gobiernos hasta congelar los fondos financieros depositados en países de la UE. La cláusula de derechos humanos ofrece en última instancia la posibilidad de congelar el acuerdo. Sin embargo, la principal motivación de esta cláusula es la de facilitar una base positiva para promover los derechos humanos en terceros países a través del diálogo y la persuasión. En otras palabras, se prefiere usar los estímulos positivos a las sanciones.

El papel clave de los derechos humanos es particularmente notable en el Acuerdo de Cotonou, el pacto de comercio y cooperación que une a la UE con 78 países en desarrollo en África, el Caribe y el Pacífico. En

cualquiera de estos países la falta de respeto a los derechos humanos puede llevar a sanciones comerciales y a la reducción o suspensión de la ayuda al desarrollo. La Unión considera que la reducción de la pobreza, el principal objetivo de su política de desarrollo, sólo se puede alcanzar en el marco de estructuras democráticas.

Acciones importantes se desarrollan precisamente en el campo de la ayuda al desarrollo. La Unión Europea es el mayor donante del mundo y otorga un 55 por ciento de la ayuda total. El nuevo consenso europeo para el desarrollo, cuyo objetivo es contribuir a la reducción de la pobreza, subraya la importancia de la promoción del buen gobierno, de los derechos humanos y de la democracia<sup>2</sup>. Dicho consenso europeo facilita por primera vez en 50 años de cooperación al desarrollo, un marco común de objetivos, valores y principios que la Unión –los 27 Estados miembros y la Comisión– apoyan y promueven como actor global y socio global. Esta nueva estrategia refleja los cambios ocurridos desde la anterior publicada en noviembre 2000: el mayor consenso sobre los objetivos del milenio, el nuevo contexto de seguridad tras los ataques de septiembre de 2001 y el cada vez mayor impacto de la globalización<sup>3</sup>.

En el campo de la democracia muchas y variadas son las actividades de la Unión. Programas de buen gobierno, apoyo a la sociedad civil y medios de comunicación, diálogos políticos que cubren la consolidación y promoción de la democracia, acciones de apoyo logístico y asistencia técnica a procesos electorales. Pero probablemente son las misiones de observación electoral el instrumento más visible y políticamente relevante del que se ha dotado la Unión en el campo de la democratización. En los últimos años, la frecuencia de estas acciones, uno de los pocos ámbitos que han “pasado” del segundo al primer pilar, ha aumentado de manera significativa y la Unión se ha dotado de una metodología propia.

### **3. El nuevo instrumento temático para la promoción de la democracia y de los derechos humanos para el periodo 2007-2013**

Desde su creación en 1994 a iniciativa del Parlamento Europeo, la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH), gestionada por la Comisión Europea, constituyó un elemento esencial de la contribución de la Unión Europea a la promoción de los derechos humanos y la democracia. La aportación de la iniciativa se basaba en su valor añadido respecto de otros instrumentos existentes en este campo:

- Tenía un carácter complementario a otros programas de la Comisión Europea desarrollados en cooperación con los gobiernos de países terceros ya que sus proyectos podían ser definidos y puestos en marcha con otros actores y en particular ONGs y organizaciones internacionales.
- Podía ser utilizada sin el asentimiento del gobierno del país en cuestión o cuando otros programas de la Comisión no podían establecerse como en el caso de la suspensión de la ayuda.
- Constituía un complemento esencial a los objetivos de la Política Exterior y de Seguridad Común en los campos de los derechos humanos, de la democratización y la prevención de conflictos. En algunos países y regiones constituía la única base legal para ciertas actividades incluidas la promoción de los derechos civiles y políticos, la observación electoral e iniciativas de resolución de conflictos.

La iniciativa, además de su valioso trabajo directo con la sociedad civil, constituyó un arma esencial para apoyar instrumentos de protección de los derechos humanos y del sistema de justicia criminal a nivel internacional incluyendo la Corte Penal Internacional y otros tribunales *ad hoc*. También fue el instrumento a través del cual la Comisión desarrolló el papel de la UE como uno de los actores principales en materia de observación electoral. En su último año de funcionamiento en el 2006 sus cuatro campañas globales se focalizaron en la promoción de la justicia y el estado de derecho, el desarrollo de una cultura de derechos humanos, la promoción de los procesos democráticos y los avances en el campo de la igualdad, la tolerancia y la paz.

La experiencia positiva de la iniciativa europea sobre derechos humanos y democratización y su valiosa contribución a la política de la UE en este campo, fueron sin duda elementos claves para determinar que se creara un instrumento temático específico sobre estas cuestiones en el marco de las nuevas perspectivas financieras de la UE para el periodo 2007-2013. La propuesta de un programa temático separado se justifica también por el hecho de que la promoción de la democracia y de los derechos humanos figura entre los objetivos y las medidas subvencionables de los tres instrumentos geográficos<sup>4</sup> y del Instrumento de Estabilidad.

Aunque habrá posibilidades de acometer acciones de carácter específico en el marco de los programas geográficos, la democracia y los derechos humanos son por naturaleza asuntos de interés y relevancia general. De ahí la necesidad de que la CE esté facultada para articular y

apoyar a nivel internacional objetivos y medidas específicos que no tengan una base geográfica ni estén relacionados con crisis alguna. Además, las campañas generales de promoción de los derechos humanos y de la democracia exigen un enfoque transnacional y pueden requerir la realización de operaciones tanto en la Unión como en diversos países socios. Hay, asimismo, actividades, como, por ejemplo, las de observación de procesos electorales, que reclaman la existencia de un programa temático único para garantizar la necesaria coherencia entre las políticas, así como un sistema de gestión unificado y unas reglas de funcionamiento comunes.

Por otra parte, la libertad de acción que ofrece un programa temático es fundamental para la cooperación con las organizaciones de la sociedad civil a nivel nacional, muy particularmente en el caso de las cuestiones relacionadas con la democracia y los derechos humanos. Además, un programa temático ha de diferenciarse de los programas geográficos y de su enfoque de largo plazo por su flexibilidad y capacidad para responder a los cambios de circunstancias o para apoyar la innovación. Por ser común a los cuatro instrumentos y tener, por tanto, alcance intercontinental, el Programa temático puede también producir beneficios al aumentar la credibilidad de las organizaciones asociadas y la propia visibilidad de la UE.

Apoyándose en la experiencia de la IEDDH y dándole continuidad, el nuevo Programa temático tiene como objetivo general contribuir, dentro del marco de las políticas y directrices de la UE, al desarrollo y consolidación de la democracia y del respeto de los derechos humanos en países terceros. Su alcance es global, abarcando una gama de temas y de países similar a la de la IEDDH, pero su enfoque tiene un carácter más estratégico y flexible que el de ésta. Permite seguir complementando los programas geográficos, apoyando particularmente un enfoque integrado en la construcción de las democracias y en la protección de los derechos humanos, y garantiza, asimismo, una conexión con los campos de la seguridad y el desarrollo. El Programa quiere prestar especial atención al apoyo necesario para que la sociedad civil se erija con eficacia como fuerza impulsora del diálogo y motor de reformas. Trabaja, pues, primordialmente con la sociedad civil y a través de ella, y esto, al igual que a la IEDDH, le confiere su característica más importante. Dos son los grandes objetivos estratégicos del Programa:

- impulsar el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales allí donde sea mayor el riesgo de que se violen y ofrecer apoyo y solidaridad a las víctimas de la represión o de abusos; y

- reforzar el papel de la sociedad civil en la promoción de los derechos humanos y de las reformas democráticas, apoyando la prevención de conflictos y el desarrollo de la participación y representación políticas.

El Programa, que no requerirá el consentimiento del gobierno de los países interesados, prestará asistencia técnica y financiera específica para operaciones que no puedan realizarse adecuadamente o con efectividad integrándolas en otros programas de la CE. El Programa ha de tener capacidad para apoyar actividades a nivel internacional, regional, nacional y local, así como, dentro de la Unión, intervenciones relacionadas directamente con situaciones de abuso de los derechos humanos en países terceros (por ejemplo, prestación de asistencia para la rehabilitación de personas de esos países que hayan sufrido tortura).

El Programa tendrá una vertiente consagrada a la prevención y solución de conflictos, conectándose, cuando proceda, con las intervenciones que se prevén para el nuevo Instrumento de Estabilidad en respuesta a las situaciones de crisis. Servirá, asimismo, para complementar la acción de los programas geográficos y la de los demás programas de carácter temático, especialmente aquéllos que, centrándose en actores no estatales o en el desarrollo humano y social y en la migración y el asilo, incorporen a su misión la protección de los derechos humanos y sustenten de diversas formas los procesos democráticos.

Además, reflejando el sólido y permanente compromiso de la UE con la cooperación multilateral en el campo de la democracia y de los derechos humanos, el Programa tendrá un objetivo complementario:

- fortalecer el marco internacional para la protección de los derechos humanos y la promoción de la democracia y el Estado de Derecho.

Por último, como también lo ha hecho la IEDDH, el Programa asumirá tareas de observación electoral, que seguirán constituyendo una parte esencial de la actividad de la UE en el terreno de la democracia y de los derechos humanos. El Programa, en efecto, ofrece el marco adecuado para la aplicación de una sola política y una sola gestión unificadas a las misiones de observación electoral realizadas por la Unión en todo el mundo. Con ello se persigue el objetivo siguiente:

- reforzar la confianza en el carácter democrático de los procesos electorales ampliando las tareas de observación a ellos consagradas.

#### **4. El papel del Parlamento Europeo en la política de promoción de la democracia y de los derechos humanos de la Unión Europea**

Un análisis, por muy sucinto que sea, de las políticas y actividades de la Unión Europea en el campo de la democracia y derechos humanos no podría dejar de lado la cada vez más visible y significativa acción del Parlamento Europeo en estos campos.

Como se ha señalado repetidamente, el hecho de que los poderes del Parlamento Europeo en el ámbito de las relaciones exteriores de la Unión y especialmente en el campo de la Política Exterior y de Seguridad Común, sea limitado, no implica que éste no haya adquirido un papel activo en temas relativos a la democracia y los derechos humanos.

Sus actividades pueden dividirse en cuatro áreas principales:

- Actividades generales con el potencial de reforzar la promoción de la democracia y los derechos humanos: estas incluyen en particular, resoluciones del Parlamento Europeo sobre derechos humanos y democracia en terceros países y también audiencias públicas (existe un sub-comité especializado en Derechos Humanos).
- Instrumentos y actividades especializadas como por ejemplo el Premio Sakharov y la adopción del informe anual sobre los derechos humanos en el mundo y la política de la UE en este campo.
- El uso de los poderes formales del Parlamento Europeo, en concreto sus poderes presupuestarios y el derecho de ratificar acuerdos internacionales que pueden ser movilizados para promover los derechos humanos y la democracia.
- Acciones individuales en nombre del Parlamento Europeo o de alguno de sus miembros.

A lo largo de los últimos años, el Parlamento Europeo ha hecho un uso muy extenso y eficaz de sus poderes en estos ámbitos. Una mayor “comunitarización” de ciertos elementos de la Política Exterior y de Seguridad Común podría ampliarlos ostensiblemente. Sin embargo, el mayor espacio político que está ocupando esta institución y la visibilidad y sensibilidad de estos temas hace prever que aún en el caso de ausencia de reformas institucionales, su papel será aún más activo en un futuro próximo.

## 5. Conclusiones

Pocas políticas simbolizan de una manera más nítida los valores y principios de la Unión Europea como las relativas a los derechos humanos y la democratización. Al mismo tiempo parece justo decir que pocas políticas se enfrentarán a desafíos mayores en lo que se refiere a su definición y puesta en práctica. Baste citar el tan polémico debate sobre el equilibrio entre las libertades públicas y las cuestiones relativas a la seguridad ciudadana en el marco de la lucha contra el terrorismo para darse cuenta de la magnitud de dichos desafíos.

Y no es sólo en este ámbito en la lucha contra el terrorismo donde seguirán apareciendo preguntas en el ámbito de estas políticas de derechos humanos y democratización. ¿Cómo afrontar por ejemplo la disyuntiva de encontrar el punto de equilibrio para facilitar transiciones democráticas en países en situación post-conflicto? Bastaría constatar la diferencia entre dos países como Bosnia-Herzegovina y la República Democrática del Congo para darnos cuenta de las diferentes opciones a disposición de la Unión Europea. En el primer caso, en un país relativamente pequeño se escogió una transición “tutelada” que dura ya más de 10 años. En el segundo caso, un país tremendamente heterogéneo y de grandes dimensiones, se ha escogido apoyar una transición relativamente rápida con la celebración de elecciones muy poco tiempo después de la finalización del conflicto armado. Se podría asimismo hablar de muchos otros temas, como por ejemplo la política de sanciones y condicionalidades en materia de derechos humanos y democratización sobre las que existen opiniones muy diversas en cuanto a su impacto y eficacia.

Son todas éstas preguntas y desafíos que contienen un alto grado de subjetividad. De la respuesta que les dé la Unión Europea dependerá en buena medida su credibilidad a nivel internacional. Sin ninguna duda es necesario que las decisiones que se tomen en estos campos estén dotadas de la mayor legitimidad posible. El Parlamento Europeo puede sin duda con sus debates y propuestas, contribuir de manera muy significativa a alcanzar dicho objetivo.

## Notas

---

<sup>1</sup> Comisión Europea, *Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina*, COM(2005) 636 final, Bruselas, 8 de diciembre de 2005.

<sup>2</sup> Comisión Europea, *Proposal for a Joint declaration by the Council, the European Parliament and the Commission on the European Union Development Policy, 'The European Consensus'*, COM(2005)311 final, 13 de Julio de 2005.

<sup>3</sup> Ver Comisión Europea, Política de desarrollo de la Comunidad Europea, COM(2000) 212 final, Bruselas, 26 de abril de 2000; y Declaración del Consejo y la Comisión relativa a la política comunitaria de desarrollo, Bruselas, 20 de noviembre de 2000.

<sup>4</sup> Los tres instrumentos geográficos son: el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA) dirigido a los dieciséis vecinos de la UE (del sur del Mediterráneo, Europa oriental y Cáucaso sur) más Rusia; el Instrumento de Cooperación al Desarrollo Económico (DCECI) para los países ACP; y el Instrumento de Pre-Adhesión (IPA) para los países candidatos a la adhesión a la UE.



# PARTE II

## Libertad, seguridad y justicia

---

### Presentación

por Anna Terrón

Secretaria para la Unión Europea de la Generalitat de Catalunya  
Eurodiputada entre 1994 y 2004 por el PSC-PSOE

Podemos estar más o menos de acuerdo, pero la inmigración y el asilo son, sin duda, dos ejes importantes de las políticas de Justicia e Interior de la UE, y el hecho de que estos temas estén en el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior orienta la acción de la UE teniendo en cuenta específicamente las cuestiones de gestión de flujos de la inmigración, con todo lo que esto tiene de positivo y de negativo.

Para hablar de la cooperación en Justicia y Asuntos de Interior (JAI) en la UE, es preciso tener en cuenta cuál ha sido la evolución en este ámbito y cuáles son los retos a los que nos enfrentamos en este momento.

\*\*\*

Desde el Consejo de Tampere, el desarrollo de un espacio de cooperación en el ámbito de la justicia ha evolucionado enormemente sobre una base interesante, que es la de la confianza mutua entre los distintos sistemas para ofrecer a los ciudadanos garantías equivalentes de respeto de sus derechos.

La introducción del artículo 13 en el Tratado de la Unión Europea permitió la presunción de respeto de los derechos por parte de los estados miembros. A partir de ahí, se ha evolucionado menos de lo necesario pero bastante en relación al establecimiento de este marco único de Justicia y Asuntos de Interior. Pero lo que los ciudadanos entienden que razonablemente podría hacer mejor la UE, que es reforzar la seguridad exterior y la propia seguridad, está en los ámbitos de la PESC y las políticas de JAI, que no son competencias de la UE. Y no lo seguirán siendo, en función de lo que hemos visto en el último Consejo de Justicia y Asuntos de Interior. A eso Alemania se ha negado y, además, la entrada de los países de la ampliación ha generado nuevos problemas.

¿Cuál es el nexo de unión entre estas dos cuestiones que los ciudadanos consideran fundamentales?, ¿podemos garantizar la seguridad interna de la UE a través de un espacio común de justicia e interior que, a su vez, responda a los criterios de defensa del espacio de libertad, es decir, de nuestros estándares democráticos, y que se refleje en nuestra acción exterior en una mayor capacidad de generar seguridad interior? Dicho con otras palabras, ¿la idea europea de la cooperación estrecha entre países democráticos puede ser un buen instrumento para generar seguridad en un mundo interrelacionado?

Y una segunda pregunta que aparece consecuentemente es ¿cuáles son los límites de la relación con países que no respetan estos derechos en el ámbito de la agenda exterior de Justicia y Seguridad?, ¿cómo puede hacerse en un espacio –no hace falta ir más allá, pensemos en nuestros vecinos– donde esa tensión entre seguridad, libertad y respeto de los derechos se presenta de una forma dramática?

\*\*\*

Este es un largo camino que, en este momento, la UE tiene que recorrer. Hay muchas dificultades en el proceso comunitario, muchos problemas de falta de confianza mutua, aunque el sistema se base en ella, y todavía no sabemos exactamente qué nos puede deparar esta inclusión de las cuestiones relacionadas con Justicia e Interior en la agenda internacional.

Pero, desde luego, en estas cuestiones nos jugamos buena parte de la credibilidad no sólo en relación a los objetivos, sino también en relación a los métodos.

# 4

## La estrategia de la UE ante el terrorismo internacional y la defensa de los derechos y libertades

*Albert Aixalà*

### 1. Introducción

Las acciones europeas contra el terrorismo internacional se iniciaron en los años setenta, pero sólo a partir de los años noventa, tras la aprobación del Tratado de la Unión Europea (TUE), se empezaron a crear los instrumentos necesarios para avanzar en una estrategia antiterrorista común en el marco del tercer pilar del TUE, que dio lugar a la creación de la Oficina Europea de Policía (Europol) en 1995 y de los magistrados de enlace en 1996<sup>1</sup>. En este contexto, y bajo presidencia española, el 14 de octubre de 1995 se aprobó la Declaración de La Gomera, con el fin de reforzar los mecanismos de cooperación policial y judicial para conseguir un mayor intercambio de información sobre los grupos terroristas.

Pero no fue hasta el Consejo Europeo de Tampere, en octubre de 1999, que se avanzó definitivamente en la cooperación en Justicia y Asuntos de Interior (JAI), con el objetivo, entre otros, de establecer una definición común del delito de terrorismo y de perseguir su financiación, aunque los avances en los dos años que siguieron al Consejo de Tampere fueron lentos y difíciles.

Tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, la UE empezó a implementar algunas de las medidas que llevaban tiempo debatiéndose, aunque en este período se pueden diferenciar claramente dos etapas: entre el 11-S y el 11-M y desde entonces hasta el momento actual. La primera fue una etapa de impulso político, de medidas judiciales y de cooperación policial, y la segunda, de perfil más técnico pero quizás más eficaz, con la implementación de medidas concretas y la aprobación de una estrategia general y coherente de lucha contra el terrorismo.

A lo largo de este proceso, el Parlamento Europeo ha intentado mantener un papel relevante. Antes del 11-S, sus acciones se caracterizaron por la defensa del derecho a la seguridad, realizando informes que advertían de los riesgos de la amenaza terrorista. Y en los últimos años ha defendido de forma prioritaria los derechos fundamentales para evitar que sean restringidos en el marco de la lucha contra el terrorismo, de modo que el Parlamento se ha posicionado siempre en la defensa de los derechos de los ciudadanos.

## **2. La política antiterrorista de la UE**

### *Del 11-S al 11-M*

El Consejo Europeo extraordinario del 21 de septiembre de 2001 definió el terrorismo como uno de los principales retos mundiales, y consideró la lucha contra el terrorismo como uno de los objetivos principales de la UE. En diciembre de aquel año el Consejo adoptó una posición común estableciendo una lista de personas, grupos y entidades implicadas en actos de terrorismo para aplicarles medidas preventivas de embargo de fondos y otros haberes financieros<sup>2</sup>. Se hizo una definición amplia de lo que debía considerarse como un acto terrorista, y se pasó a definir “grupo terrorista” como una asociación estructurada de personas que actúan de manera concertada con el fin de cometer actos terroristas independientemente de su composición y nivel de estructuración. Un año más tarde, el 1 de enero de 2003, el código penal de todos los miembros de la UE se había reformado con el objetivo que los actos terroristas fueran perseguidos y penados de la misma manera en toda la UE.

En abril de 2002 se puso en marcha Eurojust (Unidad de Cooperación Judicial Europea) y, también bajo presidencia española, se aprobó la Euroorden, la Orden de Arresto Europea para facilitar los procesos de extradición dentro de la UE, que entró en vigor en enero de 2004. E incluso antes de poner en marcha estas medidas, se dismantelaron células terroristas en Gran Bretaña, Alemania, Italia, Bélgica y España, gracias a la colaboración entre cientos de policías, jueces y fiscales de toda Europa.

Pero estas medidas de cooperación judicial y policial se vieron superadas por la estrategia estadounidense de “guerra contra el terrorismo”, que relacionaba el terrorismo con las armas de destrucción masiva y los “Estados canalla”. En este sentido, la guerra de Irak marcó un punto de inflexión en el pensamiento estratégico europeo, que tuvo que hacer un

ejercicio de redefinición de sus estrategias de seguridad en el nuevo mundo creado por la estrategia estadounidense. Por ello el Consejo Europeo de diciembre de 2003 aprobó una estrategia de seguridad europea<sup>3</sup> que se posicionaba en todos los temas de la agenda estadounidense pero marcando distancias con ella, y dejando claro que no todas las nuevas amenazas tenían las mismas causas, de modo que para combatirlas se debían aplicar estrategias distintas.

En relación al terrorismo, el documento "Una Europa segura en un mundo mejor" tras considerar que "surge de complejas causas, entre las que se encuentran la presión de la modernización, las crisis culturales, sociales y políticas y la alienación de los jóvenes que viven en sociedades extranjeras", asumía plenamente que este fenómeno "forma también parte de nuestra sociedad" y que Europa "es al mismo tiempo objetivo y base de este terrorismo"<sup>4</sup>. Asimismo, dejaba claro que la nueva amenaza no era "meramente militar, ni podía atajarse únicamente con medios militares", sino que al contrario, la lucha contra el terrorismo requiere "una combinación de los medios de los servicios de información, policiales, judiciales, militares y otros", una lucha multidimensional para la que la Unión Europea "está especialmente preparada"<sup>5</sup>. Finalmente, el documento asumía que para luchar contra el terrorismo "resultaba fundamental mejorar la coordinación entre la actuación exterior y las políticas en el ámbito de la Justicia y los Asuntos de Interior"<sup>6</sup>. Con la adopción de esta estrategia, Europa estaba políticamente preparada para empezar una nueva etapa en la lucha contra el terrorismo. La estrategia definía un modelo a desarrollar y esto ha sido lo que ha hecho la Unión desde entonces.

### *La política antiterrorista después del 11-M y del 7-J*

El 11-M, el ataque terrorista a distintos trenes de cercanías de la ciudad de Madrid que causó 191 víctimas mortales y más de un millar de heridos, fue vivido como un ataque a Europa, hasta el punto que se planteó firmar la nueva Constitución en Madrid como repulsa al terrorismo. Fue entonces cuando se empezaron a implementar eficazmente muchas de las medidas aprobadas tras el 11-S.

El 25 de marzo de 2004, justo después de los atentados de Madrid, el Consejo Europeo reunido en Bruselas aprobó un ambicioso Plan de Acción para Luchar contra el Terrorismo, y creó la figura del Coordinador Europeo en la Lucha contra el terrorismo, dependiente del Secretario General Javier Solana, y se nombró al holandés Gijs de Vries para asumir esta responsabilidad. Este nombramiento inició una nueva etapa de mayor

eficacia en la implementación de medidas ya aprobadas. En 2004, y por iniciativa española, se aprobó un Reglamento y una Decisión con el objeto de mejorar la explotación del Sistema de Información Schengen por parte de Europol y de los miembros nacionales de Eurojust<sup>7</sup>. Y bajo presidencia holandesa, en noviembre de 2004, se aprobó el Programa de La Haya<sup>8</sup> que recogió las 10 prioridades de la UE para reforzar el espacio de libertad, seguridad y justicia, entre los que cabe destacar la lucha contra el terrorismo como segunda gran prioridad después del refuerzo de los derechos fundamentales y la ciudadanía.

Esta etapa tendrá un impulso importante con la presidencia británica del segundo semestre de 2005, que coincidió con los atentados de Londres del 7 de julio, que dejaron 56 víctimas mortales y 700 heridos, y que llevó finalmente a la aprobación de una Estrategia de la UE contra el terrorismo en el mes de diciembre. El Consejo Extraordinario de Ministros de Justicia e Interior celebrado el 13 de julio de 2005 solicitó a los Estados miembros que hicieran un uso mayor de la Unidad Operativa de Lucha Antiterrorista de Europol y de los equipos conjuntos de investigación. Pero también se comprometió a adoptar Decisiones Marco sobre: retención de datos de telecomunicaciones, exhorto europeo de obtención de pruebas, intercambio de información entre los cuerpos de seguridad, y lucha contra la financiación del terrorismo, que se aprobarían durante el semestre de la presidencia británica.

El balance de estos dos años de aplicación de las medidas de cooperación es claramente positivo, como demuestran las estadísticas de la orden de arresto europea. Durante el primer año y medio de aplicación se emitieron 2.600 órdenes, y en la actualidad ya se superan las 3.500. Pero en estos dos años los atentados de Madrid y Londres pusieron de manifiesto nuevas preocupaciones, entre ellas, el estudio de los factores que contribuyen a apoyar el terrorismo, y el auge del extremismo religioso violento dentro de Europa, que llevaron a la necesidad de definir una estrategia específica para combatir la radicalización y el reclutamiento de terroristas.

### **3. La estrategia europea en la lucha contra el terrorismo internacional**

*La lucha contra el terrorismo como respuesta a la “guerra contra el terror”*

La Unión Europea ha definido un perfil propio en la lucha contra el terrorismo internacional que le ha permitido desmarcarse de la guerra contra el terror de

Estados Unidos. Europa ha asumido claramente que no es sólo objetivo sino base del terrorismo internacional, de modo que es más vulnerable que Estados Unidos, y por ello ha definido una estrategia distinta, más compleja y multidimensional para hacer frente a la nueva amenaza.

Europa ha apostado por una definición internacional y común de terrorismo. Y ha intentado adaptar sus recursos a las nuevas amenazas. Y no a la inversa, como ha hecho Estados Unidos, que ha querido adaptar la nueva amenaza a sus capacidades militares. En consecuencia, Europa ha avanzado mucho más en cooperación policial y judicial, y en intercambio de información, de modo que ha sido capaz de capturar un gran número de células terroristas, aunque no ha podido evitar dos importantes atentados en su territorio.

El objetivo europeo es combatir el terrorismo con la ley en la mano y en el marco del Estado de Derecho. Este ha sido y sigue siendo el *leitmotiv* de la lucha europea contra el terrorismo. Se han reforzado y agilizado los procedimientos jurídicos, pero no se han dejado de lado, como en Estados Unidos, ni se han creado jurisdicciones paralelas o centros de internamiento en el limbo jurídico, como Guantánamo. Desde Europa se ha tenido muy claro que la lucha contra el terrorismo debe respetar los derechos humanos para poder aislar a los terroristas y atraer a esta lucha a la mayoría de los musulmanes, en Europa y en todo el mundo. Y por ello la Unión Europea ha definido una estrategia contra el reclutamiento, para poder enfrentarse a las causas del fenómeno terroristas. La Unión Europea no entiende –como proclamó en su día el expresidente español José María Aznar– que el terrorismo no tiene causas, sino solo consecuencias, puesto que si un problema no tiene causas que se puedan abordar, se convierte en un problema irresoluble. Al contrario, la política antiterrorista de la Unión no confunde causas y consecuencias. Y por ello define las causas que hay que combatir, como el fanatismo religioso, y las que hay que evitar, como la ofensiva militar en países árabes y musulmanes, que se ha convertido en una forma muy eficaz de reclutamiento de nuevos terroristas.

La aproximación europea a la lucha contra el terrorismo ha singularizado la Unión Europea en la escena internacional. Hay un *European way to fighting terrorism*, distinto y mucho más eficaz y eficiente que el estadounidense. Una forma de combatir el terrorismo eficaz porque evita medidas desproporcionadas que puedan crear nuevos terroristas, y eficiente porque utiliza de forma preferente recursos policiales, judiciales y de inteligencia, mucho más baratos que los militares, y sin tantos daños colaterales causados por la represión, ya sean físicos o morales.

*La estrategia europea de diciembre de 2005*

La estrategia europea de lucha contra el terrorismo, aprobada en diciembre de 2005, responde plenamente a esta aproximación<sup>9</sup>. La nueva estrategia se propone combatir el terrorismo de forma global respetando los derechos humanos, con los cuatro grandes objetivos de Prevenir, Proteger, Perseguir, y Responder:

- *Prevenir* que las personas de religión musulmana, sobretodo las jóvenes, se sientan atraídas por el terrorismo, asegurándose que la voz de la opinión mayoritaria y moderada en el Islam prevalece sobre la extremista.
- *Proteger* las fronteras exteriores y los medios de transporte transfronterizos desarrollando FRONTEX, estableciendo el Sistema de Información de Visados y la segunda generación del Sistema de Información Schengen.
- *Perseguir* a los terroristas coordinadamente en todos los países de la Unión y utilizando los análisis del *Sit Cen (Situation Center)* para desarrollar una comprensión común de la amenaza que permita desarrollar políticas comunes para responder a la misma.
- Y finalmente, aceptando que no se puede reducir la amenaza a cero, *Responder* a los posibles ataques de forma conjunta, con acuerdos de cooperación en caso de crisis, y reforzando el mecanismo comunitario de protección civil.

De entre estos objetivos, se podría decir que el más novedoso es el primer objetivo –*Prevenir*–, que además se desarrolló en una estrategia propia, aprobada incluso antes que la estrategia general: la estrategia para combatir la radicalización y el reclutamiento de terroristas.

*La estrategia para combatir la radicalización y el reclutamiento de terroristas<sup>10</sup>*

Esta es una estrategia basada en lo que, parafraseando la Estrategia de Seguridad Europea, podríamos llamar “Compromiso Preventivo”. Su objetivo es aislar políticamente y socialmente el radicalismo y el terrorismo de las comunidades musulmanas europeas, y de la mayoría de la población de los países árabes y musulmanes. ¿Cómo?

- Asegurando que los moderados son mayoría y se integran en el sistema.

- Promoviendo la integración y la igualdad de oportunidades para todos.
- Consiguiendo que asociaciones culturales y religiosas de origen musulmán tengan una posición activa en contrarrestar la retórica de los extremistas y en denunciar los actos criminales de los terroristas.

El propio coordinador antiterrorista de la UE, Gijs de Vries, ha puesto reiteradamente el acento en esta dimensión –la prevención de la lucha antiterrorista–, que no es sólo importante, sino indispensable. Esta dimensión de la lucha contra el terrorismo, va muy ligada a la respuesta a los actos terroristas, que en ningún caso puede dejar de lado los derechos humanos.

La lucha contra el terrorismo tiene que ser librada en el marco del respeto a los derechos humanos y el Estado de Derecho. De no hacerlo así, se corre el riesgo de perder la batalla de la opinión pública, como le ha ocurrido a Estados Unidos. Después de Abu Ghraib, de Guantánamo, de los centros de detención ilegales de la CIA, el apoyo a los EEUU, así como su credibilidad, han caído en picado. Por ello ahora son incapaces de articular una nueva estrategia.

Esta constatación demuestra que los derechos humanos son clave en la lucha contra el terrorismo, y que la Unión debería asumir una doctrina de seguridad humana que sitúe los derechos y libertades en el primer orden de prioridades, como única vía para vencer el miedo al terrorismo<sup>11</sup>. En palabras del propio De Vries: “La libertad es más fuerte que el miedo. Por ello debemos preservar y promover estas libertades, estos derechos y libertades que constituyen el centro de nuestra identidad. En la lucha contra el terrorismo nuestros valores son nuestra mejor defensa”<sup>12</sup>.

#### **4. El rol del Parlamento Europeo como defensor de una política antiterrorista que respete los derechos humanos y ciudadanos**

##### *Los derechos humanos y ciudadanos como eje de la acción del Parlamento Europeo*

El Parlamento Europeo se ha mostrado siempre activo en el seguimiento de la política anti-terrorista de la Unión Europea, incluso antes de los atentados del 11 de septiembre de 2001. En las semanas anteriores al 11-S el Parlamento Europeo se mostró muy activo en relación a la lucha contra el terrorismo. En Julio de 2001 el Parlamento aprobó un informe sobre los derechos humanos en la Unión donde se ponía de manifiesto que sólo seis de los entonces quince estados de la Unión trataban específicamente el

terrorismo en sus legislaciones penales, y hacía un llamamiento a los Estados miembros “para que intensifiquen la lucha contra el terrorismo con todos los instrumentos disponibles, con el fin de garantizar la democracia y la integridad física y moral de los ciudadanos”<sup>13</sup>. Y el 5 de septiembre, sólo una semana antes de los atentados, y viendo que la UE avanzaba muy lentamente en este ámbito, el Parlamento adoptó una resolución recomendando al Consejo dos decisiones-marco con el objetivo de tipificar el delito de terrorismo y sus penas correspondientes, y de instaurar una orden de detención europea<sup>14</sup>.

Ambas decisiones se tomarían con celeridad después del 11-S, pero el Parlamento no ha podido ejercer un rol central en esta lucha, aunque sí que ha ejercido un rol de impulso y de supervisión, principalmente en relación a la preservación de valores, derechos y libertades fundamentales. Tal y como han señalado distintos autores en relación a la Política Exterior y de Seguridad Común<sup>15</sup>, el Parlamento Europeo sólo puede ejercer una influencia efectiva en relación a los valores y la defensa de los derechos humanos, ya sea dentro de las fronteras de la Unión o en relación a países terceros. En esta batalla política en defensa de los derechos humanos y ciudadanos, el Parlamento encuentra la cohesión interna necesaria para hacerse oír institucionalmente y encontrar el eco necesario en la opinión pública y los medios de comunicación.

Y ello coincide con el camino que ha seguido el coordinador europeo Gijs de Vries, de modo que hoy la principal característica de la lucha europea contra el terrorismo es el acento en los valores que deben caracterizar esa lucha. Mientras Estados Unidos sitúa a menudo su “guerra contra el terrorismo” como una lucha moral del bien contra el mal en cuyo desarrollo el fin justifica cualquier medio, la Unión Europea, sitúa su “lucha contra el terrorismo” en el marco de unos valores que deben guiar la propia acción.

En este sentido, el Informe del Parlamento sobre la dimensión exterior de la lucha contra el terrorismo<sup>16</sup>, señala que “la lucha contra el terrorismo se ganará en el terreno de los valores o no se ganará”, y por ello “el respeto de los derechos y libertades fundamentales no es sólo el límite sino la razón de ser de esta lucha”. Por el contrario, considera que “la limitación de los derechos fundamentales no produce más seguridad en la población sino más miedo. Y el miedo paraliza la acción, el miedo acobarda a la gente, el miedo es esterilizante”<sup>17</sup>.

Valores que deben servir para convencer a la opinión pública europea, y contar con el apoyo activo de los ciudadanos a las medidas anti-terroristas, ya sean preventivas o represivas, con el objetivo de contribuir así a su derrota moral, primer paso para lograr su derrota policial.

Pero también deben servir para convencer a la opinión pública musulmana, dentro y fuera de las fronteras europeas, un elemento esencial para conseguir el aislamiento total de los terroristas. Como apunta el citado informe del Parlamento Europeo: “La detención y puesta a disposición judicial de personas y células terroristas de las que se tienen indicios o pruebas de culpabilidad no despiertan en el mundo musulmán virulentas reacciones en contra”, mientras que los discursos de desprecio al Islam o de identificación del Islam con el terrorismo, sí que las despiertan. Por ello el informe, tras defender “sin reservas” la libertad de expresión y no recomendar la autocensura, considera que dicha libertad “debe ejercerse con sentido de la responsabilidad y de la cordura”<sup>18</sup>.

En esta misma dirección, el Informe recoge la opinión de la Comisión de Desarrollo, que pidió incorporar algunas sugerencias en la propuesta de resolución en relación a la defensa de los derechos humanos en países terceros. En concreto, la Comisión de Desarrollo pide a la Comisión y al Consejo que “incluyan una cláusula de derechos humanos y democracia en todos los acuerdos con países terceros y que la apliquen coherentemente, sin permitir que la existencia de una eventual «cláusula de lucha contra el terrorismo» afecte a la aplicación de esa cláusula de derechos humanos y tenga como resultado una mayor tolerancia de las violaciones de los derechos humanos en nombre de la lucha contra el terrorismo”. Y por ello piden que la Unión Europea “se abstenga de ser portadora de esa amalgama que se hace cada vez con mayor frecuencia entre terrorismo y conflicto, la cual permite y facilita ya a determinados países del Sur la adopción y aplicación de leyes manifiestamente contrarias al respeto de los derechos humanos”<sup>19</sup>.

Finalmente, y no por ello menos importante, por lo que implica de defensa de los derechos de los ciudadanos europeos, el informe del Parlamento hace referencia a las víctimas del terrorismo, y al necesario apoyo y asistencia de las instituciones les deben prestar como acto de justicia y reparación, pero también como parte de la estrategia colectiva de lucha contra el terrorismo, que siempre causa víctimas inocentes para crear desazón en la opinión pública.

### *Los instrumentos institucionales que permitirían incrementar el rol del Parlamento en la lucha contra el terrorismo*

El Parlamento Europeo se puede convertir en uno de los principales garantes que la lucha contra el terrorismo se realice desde el respeto a los derechos humanos y en el marco del Estado de Derecho, pero para ello, deberá

reforzar los instrumentos institucionales que le permitan incrementar su papel en la lucha contra el terrorismo. En esta dirección, el Parlamento deberá seguir exigiendo la activación de la cláusula pasarela prevista en el artículo 42 del TUE para integrar dentro del marco comunitario lo esencial de la cooperación judicial y policial.

Mientras este procedimiento no se active, deberá desarrollar su presencia en el marco del "Diálogo Político de Alto Nivel en Antiterrorismo", formado por la Comisión, el Consejo y el Parlamento, diálogo establecido por la Estrategia Antiterrorista de la UE adoptada por el Consejo Europeo de diciembre de 2005. Pero cabrá esperar si el diálogo político iniciado se consolida con una reunión semestral, puesto que el segundo encuentro, que debía tener lugar en noviembre de 2006 bajo presidencia finlandesa ya no se celebró.

En la primera reunión, celebrada el 10 de mayo de 2006 en Bruselas, las intervenciones del representante del Parlamento, el diputado Jean Marie Cavada, ya fueron en esta dirección, de modo que hay margen para que el Parlamento tenga un rol mayor en este camino de luchar contra el terrorismo respetando los derechos humanos y defendiendo valores y libertades. En este sentido, el Parlamento expresó su decepción por la incapacidad de la Unión de adoptar garantías mínimas en el proceso penal o de asegurar la protección de datos en el marco de la cooperación judicial y policial, y quiso poner el acento en la necesidad que la cooperación con terceros estados, como en el caso del acuerdo con los Estados Unidos, no debe afectar los estándares de protección de los derechos de las personas en el seno de la Unión.

Con todo, y más allá de este diálogo político formal, la principal capacidad de acción del Parlamento en la política de lucha contra el terrorismo internacional, como en otros aspectos de la Política Exterior y de Seguridad Común, es su capacidad de decisión sobre el presupuesto de la Unión. En la primera reunión del diálogo político de alto nivel en antiterrorismo, el propio vicepresidente de la Comisión y responsable de Justicia, Seguridad y Libertad, Franco Frattini, agradeció la iniciativa del Parlamento a finales de 2004 de establecer un artículo presupuestario (el 18 05 06) en un proyecto piloto sobre terrorismo. Los siete millones de euros destinados en el presupuesto de 2005 se convirtieron en diez millones en 2006, y permitieron poner en marcha el Programa Europeo de Protección de Infraestructuras Críticas, y establecer una red de expertos en radicalización violenta, así como establecer un servicio de gestión de crisis relacionadas con el terrorismo integrado en el sistema europeo de gestión de crisis.

Gracias a la iniciativa del Parlamento, que permitió que la Comisión pusiera en marcha estos programas, en las perspectivas financieras 2007-2013, la Comisión dispondrá de 40 millones de euros anuales para la lucha contra el terrorismo, especialmente para los programas de "seguridad" y "predisposición y gestión de crisis".

### *El control parlamentario de la lucha contra el terrorismo internacional*

Más allá del instrumento financiero y de las preguntas parlamentarias al Consejo o a la Comisión, el Parlamento carece de posibilidades de influir en la política antiterrorista de la Unión, a pesar de existir mecanismos que podrían darle un papel más relevante. En este sentido, el Informe del Parlamento<sup>20</sup> pide al Consejo "la revisión y puesta al día del Acuerdo Interinstitucional de 20 de noviembre de 2002 entre el Parlamento Europeo y el Consejo relativo al acceso por parte del Parlamento a la información sensible del Consejo en el ámbito de seguridad y defensa", con el objetivo de transmitir al Parlamento "todas las informaciones disponibles en materia de lucha contra el terrorismo internacional", también aquellas que en ámbito interno "deban ser transmitidas al Parlamento nacional por los gobiernos respectivos", de modo que el Parlamento Europeo quiere situarse, en relación con el Consejo y la Comisión, en el mismo nivel formal que los parlamentos nacionales en relación a sus gobiernos.

En el citado informe, el Parlamento realiza una serie de peticiones concretas al Consejo, a la Comisión y al Coordinador europeo para la Lucha contra el Terrorismo. Por un lado, se pide al Consejo que, sobre la base del artículo 21 del TUE, "consulte verdaderamente al PE sobre los aspectos principales y las opciones básicas de la lucha contra el terrorismo", si es necesario a través del Comité Especial previsto en el Acuerdo Interinstitucional de 20 de noviembre de 2002. Y, por otro, se pide a la Comisión y al Coordinador europeo para la Lucha contra el Terrorismo que presenten un informe anual al Parlamento Europeo sobre el desarrollo de sus actividades en dicha materia y que tengan en cuenta las observaciones y recomendaciones del Parlamento Europeo al respecto, y que los informes elaborados por el Centro de Situación (*SitGen*) para el Consejo de la Unión se transmitan también regularmente al Parlamento Europeo. En relación al Diálogo Político de Alto Nivel de Lucha contra el Terrorismo, propone que sus reuniones tengan lugar "al menos trimestralmente" y que de la Delegación del Parlamento Europeo formen también parte los presidentes de las comisiones permanentes para las tres grandes áreas de la acción exterior (asuntos exteriores, comercio internacional y cooperación al desarrollo). Finalmente,

en el informe se propone “establecer un diálogo reforzado con los Parlamentos nacionales sobre la lucha contra el terrorismo internacional, con miras a asegurar un control parlamentario conjunto de las actividades de los diversos servicios de seguridad y de inteligencia”.

Estas demandas son consecuencia directa de las limitaciones que tuvo el Parlamento Europeo en su afán de resultar un actor clave en la investigación de los supuestos vuelos de la CIA que utilizaron aeropuertos europeos para trasladar sospechosos terroristas desde Irak y Afganistán hasta el campo de internamiento de Guantánamo. A finales de 2005, el Parlamento puso en marcha una comisión temporal para investigar la colaboración de los países europeos con la CIA para el transporte y la detención de prisioneros, y el ponente del informe, el diputado Claudio Fava, llegó a la conclusión que al menos doce Estados miembros estaban al corriente de las actividades de Estados Unidos en su territorio. El informe finalmente aprobado por el Parlamento en julio de 2006, considera “inverosímil que los Gobiernos europeos no tuvieran conocimiento” de las entregas extraordinarias que se desarrollaban en su territorio; “condena la práctica de las entregas extraordinarias”, cuyo objeto es evitar que los sospechosos sean sometidos a un proceso; y afirma que “es necesario verificar la existencia de pruebas sobre eventuales cárceles secretas en algunos países europeo”, aunque señala que el trabajo de la comisión parlamentaria “no ha revelado hasta la fecha evidencia o prueba alguna de la existencia de prisiones secretas en la UE”<sup>21</sup>.

Estas limitaciones, junto a la incapacidad del Parlamento para impedir que la Unión firmara el 6 de octubre de 2006 un nuevo acuerdo con Estados Unidos legalizando la transferencia, a través de las compañías aéreas, de una lista de 34 datos personales (PNR) incluyendo la dirección, los números de teléfono y de tarjeta de crédito, los hábitos alimentarios y el itinerario de todos los pasajeros, a las autoridades americanas, han puesto en entredicho la capacidad del Parlamento para salvaguardar los derechos fundamentales de los ciudadanos de la Unión, toda vez que este acuerdo sustituye al anterior, firmado en 2004, sobre una nueva base legal que impide la acción del Parlamento, que consiguió en mayo de 2006 la anulación por parte del Tribunal de Justicia Europeo del anterior acuerdo.

## 5. Conclusiones

Los avances evidentes que se han producido en los últimos cinco años de cooperación antiterrorista en el seno de la Unión, no pueden hacernos olvidar

las limitaciones de dicha política y los propios límites del Parlamento Europeo en su capacidad de acción. La crisis de los vuelos y las detenciones ilegales de la CIA en territorio europeo, que han terminado conllevando la renuncia del coordinador antiterrorista Gijs de Vries, han evidenciado que a pesar de los logros conseguidos en sus casi tres años de mandato, la voluntariosa política antiterrorista de la Unión choca ante la realidad de las acciones ejercidas o permitidas por los Estados miembros. La renuncia del coordinador ha sido consecuencia de su incapacidad no sólo para tomar decisiones en materia de lucha contra el terrorismo sino hasta para conocer las acciones que llevan a cabo los Estados. La crisis de los vuelos de la CIA ha puesto de manifiesto que muchos estados no sólo no coordinan su política sino que no consideran conveniente ni comunicar algunas de sus acciones a sus socios, como en el caso de los supuestos centros de detención secretos en Polonia.

Las conclusiones del "Informe Fava", que fue finalmente aprobado por el Parlamento el 14 de febrero de 2007, y las recientes revelaciones sobre las negociaciones entre la UE y Estados Unidos sobre los límites de los procedimientos de detención estadounidenses<sup>22</sup>, o los interrogatorios en Guantánamo por parte de la policía española<sup>23</sup>, han puesto de manifiesto las contradicciones europeas en esta materia. La Unión ha defendido un discurso oficial que no ha llevado a la práctica, principalmente en relación a Estados Unidos, de modo que su credibilidad ha quedado en entredicho.

En este contexto, sólo el Parlamento Europeo se ha mantenido en una posición de defensa de los derechos de los ciudadanos. Antes del 11-S en la defensa del derecho a la seguridad, realizando informes que advertían de los riesgos de la amenaza terrorista. En los últimos años, defendiendo los derechos fundamentales para evitar que sean restringidos en el marco de la lucha contra el terrorismo. Y ahora reivindicando la vigencia de los derechos humanos y del derecho internacional en la lucha contra el terrorismo por parte de los Estados europeos y de países terceros.

Pero el Parlamento también ha demostrado sus limitaciones en el caso de los vuelos secretos y las detenciones ilegales de la CIA en territorio europeo, de modo que sólo si se producen los cambios legales necesarios para que el Parlamento tenga capacidad de decisión en el tercer pilar, podrá desarrollar plenamente sus capacidades en el marco de la defensa de los derechos y libertades fundamentales.

La defensa de estos valores podría ser uno de los principales activos de la acción del Parlamento Europeo en el marco de la lucha antiterrorista, pero para ello deberá sortear no sólo las dificultades del actual marco legal, sino las dificultades políticas opuestas por los distintos gobiernos de la Unión, que no aceptan que el Parlamento pueda tener capacidad de decisión en asuntos

de justicia e interior. Y muy especialmente por algunos Estados miembros que parecen haber colaborado directamente con gobiernos terceros violando de forma flagrante los compromisos de la Unión Europea y los valores de la lucha antiterrorista que la Unión dice defender.

## Notas

---

<sup>1</sup> Acción común 96/277/JAI del Consejo, de 22 de abril de 1996, para la creación de un marco de intercambio de magistrados de enlace que permita mejorar la cooperación judicial entre los Estados miembros de la Unión Europea, DO L, 105 de 27.04.1996.

<sup>2</sup> Posición Común 2001/931/PESC del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo, DO L 344 de 28.12.2001.

<sup>3</sup> Consejo Europeo, *Una Europa segura en un mundo mejor - Estrategia Europea de Seguridad*. Bruselas, 12 de diciembre de 2003.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p.7.

<sup>5</sup> *Ibid.* pp.12-14.

<sup>6</sup> *Ibid.* p.24.

<sup>7</sup> Reglamento (CE) nº 871/2004 del Consejo, de 29 de abril de 2004, DO L 162 de 30.4.2004 ; y Decisión 2005/211/JAI del Consejo, de 24 de febrero de 2005, relativas a la introducción de nuevas funciones para el Sistema de Información de Schengen, DO L 68 de 15.3.2005.

<sup>8</sup> Consejo Europeo, *Programa de La Haya: diez prioridades para los próximos cinco años*, La Haya, 4 y 5 de noviembre de 2004.

<sup>9</sup> Consejo Europeo, *Estrategia europea de lucha contra el terrorismo*, Bruselas, 15 y 16 de diciembre de 2005.

<sup>10</sup> Consejo de la Unión Europea, *Estrategia de la Unión Europea para luchar contra la radicalización y el reclutamiento de terroristas*, Bruselas, 1 y 2 de diciembre de 2005.

<sup>11</sup> En relación a las posibilidades de adoptar una doctrina basada en la seguridad humana, ver M. KALDOR (coord.): *A Human Security Doctrine for Europe. The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities*. Fundación CIDOB y The Centre for the Study of Global Governance, LSE. Barcelona, 15 de septiembre de 2004.

<sup>12</sup> G. DE VRIES, "The Fight Against Terrorism – Five Years after 9/11", Annual European Foreign Policy Conference (London School of Economics & King's College of London), Londres, 30 de junio de 2006.

<sup>13</sup> Parlamento Europeo, *Informe Cornillet sobre los derechos fundamentales en la Unión Europea (A5-0223/2001)*, aprobado el 5 de julio de 2001. Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación de los derechos fundamentales en la Unión Europea (2000) (2000/2231 (INI))

<sup>14</sup> Recomendación del Parlamento sobre el papel de la Unión Europea en la lucha contra el terrorismo. Boletín UE 9/2001, Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (1/22)

<sup>15</sup> Como por ejemplo S. DI PAOLA, "International Treaty Making in the EU: What Role for the European Parliament", *The International Spectator*, Vol. 38, Núm. 2, 2003, pp.75-90.

<sup>16</sup> Parlamento Europeo, *Informe del Parlamento sobre la dimensión exterior de la lucha contra el terrorismo*, 1 de diciembre de 2006.

<sup>17</sup> *Íbid.*, pp.17-18.

<sup>18</sup> *Íbid.*, p.19.

<sup>19</sup> *Íbid.*, pp.22-24.

<sup>20</sup> *Íbid.*, pp.15-16

<sup>21</sup> Resolución del Parlamento Europeo sobre la supuesta utilización de países europeos por la CIA para el transporte y la detención ilegal de presos, mediados los trabajos de la comisión temporal (2006/2027(INI))

<sup>22</sup> "Estados Unidos pidió a la UE manos libres para secuestrar a sospechosos". *El País*, 16 de febrero de 2007, p.3

<sup>23</sup> "Policías españoles interrogaron a 20 marroquíes en Guantánamo durante el Gobierno de Aznar". *El País*, 13 de febrero de 2007, p.16



## La posición del Parlamento Europeo en el espacio de libertad, seguridad y justicia

*José Martín y Pérez de Nanclares*

### **1. Introducción: la parlamentarización como seña de identidad del proceso constitucional europeo en materia de interior y justicia**

Una de las principales señas de identidad que han caracterizado desde sus inicios el proceso de integración europea ha sido el progresivo refuerzo del elemento democrático de las Comunidades Europeas<sup>1</sup>. Así, las sucesivas reformas de los tratados constitutivos han ido incrementando de manera sustancial los poderes del Parlamento Europeo (en adelante PE) hasta llegar en la actualidad a una situación que hace muy difícil seguir sosteniendo sin mayor precisión la existencia de un “déficit democrático” dentro de las Comunidades Europeas. En el fondo, salvando las lógicas diferencias, el PE goza de prerrogativas legislativas (codecisión con el Consejo), de control al ejecutivo comunitario (sobre todo, a la Comisión) y de elaboración del presupuesto (conjuntamente con el Consejo) muy semejantes a las existentes en cualquier Estado democrático occidental.

No puede, empero, decirse lo mismo de la situación en relación con los dos pilares intergubernamentales. Así en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común (en lo sucesivo PESC) los Estados miembros siguen siendo los actores principales, de manera que los procedimientos decisorios son (todavía) absolutamente ajenos al método de integración y el PE ha quedado absolutamente relegado; aunque efectivamente, como ha mostrado la doctrina, incluso en este ámbito el PE haya ganado también por la vía de los hechos algunas competencias que van más allá del papel que formalmente le reserva la letra de los tratados constitutivos<sup>2</sup>.

De igual manera, en el ámbito de la Cooperación Policial y Judicial en Materia Penal (a partir de ahora CPJMP) del tercer pilar la posición del PE

tampoco se corresponde con la que goza en el pilar comunitario ya que sus prerrogativas se limitan en lo básico a la mera consulta. Sin embargo, desde una perspectiva práctica, aunque el PE efectivamente tiene atribuidos menos poderes de los que realmente debería tener encomendados a la luz del principio democrático, al final resultan también bastante más intensos de lo que en ocasiones se cree. Además, no pueden obviarse tampoco dos elementos relevantes. En primer lugar, que el ámbito de actuación de la Unión Europea conocido como espacio de libertad, seguridad y justicia (en adelante ELSJ) no se encuentra tan sólo en este tercer pilar. Los asuntos de interior y justicia han experimentado desde el Tratado de Maastricht un progresivo proceso de comunitarización que ha conducido a que en la actualidad, en realidad, tan sólo la CPJMP quede fuera de la disciplina comunitaria. Todo lo relativo a visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas (no comunitarias) está ya inserto, desde el Tratado de Ámsterdam, dentro de un título propio del TCE (título IV)<sup>3</sup>. Así, en este ámbito, aunque con alguna peculiaridad procedimental propia, el PE sí goza de una posición institucional propia del método de integración. Y en segundo lugar, aunque todavía no se haya hecho uso de tal posibilidad por falta de la necesaria unanimidad requerida al efecto, el propio TUE prevé desde su redacción originaria un mecanismo de comunitarización de las disposiciones del tercer pilar (pasarela) sin necesidad de reformar los tratados constitutivos, la denominada “pasarela” del artículo 42 TUE. Ambas vías, una real y otra potencial, supone también para el PE una mejora sustancial del proceso decisorio de las cuestiones del ELSJ.

Así las cosas, en este capítulo se tratará de mostrar brevemente las luces y sombras de esta participación del PE en el ámbito del ELSJ. Tanto en la dimensión interna de este espacio, esto es, en la relación entre los Estados miembros que lo componen, como en la dimensión externa, a saber, en las relaciones entre la UE y Estados terceros u otras organizaciones internacionales. A este respecto, dedicaremos particular atención, en primer lugar, a las sombras de “desparlamentarización” que últimamente proyectan algunas nuevas tendencias dentro de esa dimensión interna, por ejemplo, el controvertido Tratado de Prüm, así como en segundo lugar a la menos tratada cuestión de la participación del PE en la dimensión externa del ELSJ, la cual por cierto está cobrando en los últimos tiempos particular relevancia, especialmente tras su actuación a propósito de los vuelos irregulares de la CIA o los datos personales de los viajeros europeos facilitados a las autoridades de EEUU. Para finalizar se ofrecerán también unas sucintas consideraciones finales que se harán eco de los avances que se derivarían

en el supuesto cada vez más improbable de que la Constitución europea entrase en vigor.

## **2. El papel del Parlamento Europeo en la dimensión interna del ELSJ: las sombras del Tratado de Prüm**

*El PE en la dimensión interna del ELSJ: actor de primer orden en el primer pilar y actor secundario en el tercer pilar*

No cabe duda que la esencia y razón de ser del ELSJ es lograr entre los Estados miembros de la UE (dimensión interna) un espacio común que garantice la libre circulación de personas, a la par que permita adoptar las correlativas medidas de control de fronteras externas, asilo, inmigración o prevención y lucha contra la delincuencia para ofrecer a los ciudadanos de la UE un “alto grado de seguridad” (arts. 2 y 29 TUE y 3d TCE). Así, las medidas necesarias para lograr esta dimensión interna del ELSJ las adopta la UE con procedimientos decisorios bien diferentes según éstas caigan dentro del ámbito de los visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas propio del pilar comunitario (arts. 61 a 69 TCE) o bien encajen dentro del ámbito de la CPJMP propio del tercer pilar (arts. 29 a 42 TUE).

Por tanto, fruto a su vez del diferente grado de integración entre ambos pilares, la participación del PE es también dispar. Dentro del pilar comunitario esta participación es ya muy intensa. Pese a las deficiencias aún existentes, puede considerarse con carácter general que el procedimiento de codecisión (art. 251 TCE) es en la actualidad ya el procedimiento tipo para todo el título IV TCE. No en vano en diciembre de 2004 el Consejo hizo uso de la posibilidad prevista en el artículo 67.2 TCE y adoptó por unanimidad una decisión por la que se considera que el procedimiento del artículo 251 TCE sea el procedimiento utilizado a partir del 1 de enero de 2005 para la adopción de todas las normas del título IV, salvo las relativas a la migración legal prevista en los artículos 63.3 a y 63.4 TCE<sup>4</sup>. En la actualidad el PE ocupa, pues, una posición muy semejante a la existente en el resto de materias del primer pilar.

No puede, sin embargo, decirse lo mismo de la situación de esta institución en el ámbito del tercer pilar. De hecho, o bien queda absolutamente relegada cuando se trata de adoptar posiciones comunes — tarea encomendada únicamente al Consejo— o bien se limita al mero procedimiento de consulta en el caso de la adopción de decisiones,

decisiones marco o convenios (art. 39 en relación al 34.2 TUE), incluso aunque afecte a cuestiones tan relevantes como la euroorden. Ciertamente, el Tratado prevé expresamente la posibilidad de “comunitarizar” parte de esas actuaciones a través de la pasarela del artículo 42 TUE, pero hasta el momento no se ha hecho uso de ella. Y, a la vista del requisito de la unanimidad y de la postura sostenida por algunos Estados —y no sólo por el que casi siempre se tiene en mente al tratar estas cuestiones<sup>5</sup>—, no parece que se vaya a poder hacer en un futuro cercano.

En conclusión, bien podría considerarse que en el ámbito del ELSJ el PE es un actor político de primer orden en el primer pilar y un actor bastante menos relevante en el tercer pilar, dentro del cual podría hablarse de una “desparlamentarización” muy considerable. E incompatible, por cierto, con las más elementales exigencias democráticas.

#### *Nuevos riesgos de “desparlamentarización” del ELSJ en la dimensión interna: el Tratado de Prüm*

Con todo, los riesgos de “desparlamentarización” europea en buena parte de las acciones adoptadas en el seno del ELSJ no provienen tan sólo de la débil posición del PE dentro de la CPJMP. Así, pese a la progresiva (e imparable) reconducción de los asuntos de interior y justicia al redil (institucional) comunitario en los términos ya expresados, están surgiendo en los últimos tiempos algunas nuevas iniciativas que, pese a sus aparentemente loables intenciones, plantean de nuevo muy serios interrogantes. Nos referimos particularmente al Tratado de Prüm, firmado en Prüm in der Eifel el pasado 27 de mayo de 2005 y actualmente en proceso de ratificación a través de los parlamentos nacionales afectados. Se trata de un tratado internacional entre Alemania, Francia, España, Austria y los tres Estados del Benelux para la profundización en la cooperación transfronteriza con el objetivo de combatir el terrorismo, la criminalidad y la inmigración ilegal entre esos Estados<sup>6</sup>. Pretende, pues, profundizar en la consecución de objetivos propios del ELSJ ya previstos en los tratados constitutivos, pero bajo un marco jurídico e institucional ajeno al comunitario. En concreto, su objetivo fundamental es lograr un intercambio más eficiente de información entre los Estados afectados para combatir la criminalidad en un espacio sin fronteras interiores. Tal intercambio de información prevé, por ejemplo, elementos tan sensibles como el acceso *on line* a datos de ADN, huellas digitales o matrículas de vehículos, a la par que llegado el caso podría conllevar por ejemplo la prohibición de viaje en casos de acontecimientos deportivos o manifestaciones políticas como las reuniones G-8.

En relación con este tratado internacional es oportuno señalar que no resulta, empero, sencilla su valoración ya que, entre otros aspectos, no ha entrado aún en vigor y se desconoce por completo su efectiva virtualidad práctica. Con todo, en el lado del haber existe un claro objetivo de profundizar en la consecución de determinados aspectos del ELSJ que de momento no ha resultado aún posible alcanzar para la UE a 25. Y lo hace con un claro carácter abierto dejando expedita la adhesión de otros Estados miembros (art. 1.2 y 51), así como previendo una transmisión de información sobre el estado de los avances en la cooperación al Consejo y a la Comisión (art. 1.5). Deja además claro que “dicha cooperación no afectará al derecho de la Unión Europea” (art. 1.2) y las disposiciones de este Tratado “sólo serán aplicables en la medida que sea compatible con el Derecho de la Unión Europea” (art. 47.1). Podría, así, pensarse que en el fondo se pretende avanzar con la intención de que, como ocurrió en el pasado con los Acuerdos de Schengen o el Convenio de Dublín, en el futuro desemboque en el ámbito de la Unión para todos los Estados miembros.

Sin embargo, no puede ocultarse que también plantea algunos reparos de calado. El primero de ellos es, sin duda, la vuelta al modelo Schengen o Dublín de actuación *extra muros* de los tratados constitutivos que se creía haber superado con el Tratado de Ámsterdam. Precisamente en un momento en el que además los propios tratados constitutivos prevén un mecanismo de cooperación reforzada para lograr ese mismo objetivo con al menos ocho Estados miembros y dentro del esquema jurídico-institucional de la Unión Europea (art. 40 y arts. 43 a 45 TUE)<sup>7</sup>. De hecho, no resulta descabellado plantearse si el recurrir al mecanismo del Tratado de Prüm en una materia regulada por el TUE no podría incluso encarnar una violación del principio de lealtad comunitaria del artículo 10 TCE. Un segundo problema de entidad sería el surgimiento de potenciales conflictos entre las actuaciones llevadas a cabo al amparo del tratado y el amplio elenco de actos normativos adoptados ya por la UE en el ámbito del ELSJ. Sin ir más lejos surgen ya dudas de su compatibilidad con la propuesta de decisión marco presentada por la Comisión en octubre de 2005 a propósito del intercambio de información en virtud del principio de disponibilidad<sup>8</sup>; de hecho, el propio Supervisor Europeo de Protección de Datos se ha manifestado de forma muy crítica<sup>9</sup>. Lo mismo podría pensarse respecto al Reglamento comunitario ya aprobado en 2004 por el Consejo en el que se prevé la creación de una red de funcionarios de enlace en materia de inmigración<sup>10</sup>, mientras que el Tratado de Prüm prevé la creación de asesores en materia de documentación (art. 20) cuya correspondencia con aquéllos no queda en absoluto clara. Una tercera duda es su contenido material. Una vez más, tras el clima creado por los atentados

del 11S, 11M y otros, parece que en la siempre presente dialéctica *libertad vs. seguridad* esta última prima sobremanera respecto a la primera. El teórico equilibrio que debería haber entre los tres elementos de la *libertad*, la *seguridad* y la *justicia* difícilmente puede merecer tal calificativo para dos de ellos. Prácticamente nada regula el Tratado de Prüm para intensificar la libertad de circulación y además deja al Tribunal de Justicia absolutamente fuera de cualquier tipo de control judicial.

Pero, por último y en cuarto lugar, por lo que más afecta a este trabajo surge el importante escollo relativo al control democrático por parte del PE ya que su puesta en marcha se hace al margen de las instituciones comunitarias, con el añadido riesgo de fragmentación que ello encarna<sup>11</sup>. Sería, de hecho, un Comité de Ministros el órgano central del Tratado, absolutamente ajeno a todo control o participación conjunta con el PE y con la función de adoptar "las decisiones necesarias en relación con la ejecución y aplicación del presente Tratado" (art. 43.1). Junto a él como órgano de apoyo se prevé la existencia de un grupo de trabajo conjunto también "formado por representantes de las Partes Contratantes" (art. 43.2). En suma, el Tratado de Prüm podría encarnar una potencial fuente de "desparlamentarización" de un área especialmente sensible del ELSJ a la que hay que añadir también una ausencia de control judicial por parte del Tribunal de Justicia. Con todo, este potencial riesgo no cambia la posición reforzada que el PE tiene ya en la parte del ELSJ situada en el primer pilar y la indudable garantía que a la postre representa la previsión contenida en el Tratado de Prüm de que "si en el futuro la UE adoptara normas que puedan afectar al ámbito de aplicación del presente Tratado dejarán de aplicarse en beneficio del derecho de la UE" (art. 47.1).

### **3. El papel del Parlamento Europeo en la dimensión externa del ELSJ: un actor con creciente protagonismo**

#### *La creciente importancia de la dimensión externa del ELSJ*

Pese a que la dimensión interna es la principal faceta del ELSJ, con frecuencia se olvida que este espacio tiene también una significativa vertiente externa. De entrada, es obvio que buena parte de las medidas más emblemáticas del ELSJ tienen por definición consecuencias para nacionales de terceros Estados: el "Reglamento Dublín" tiene precisamente como ámbito propio de aplicación a nacionales de terceros Estados que caigan bajo el ámbito de protección de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y

Protocolo de Nueva York de 1967<sup>12</sup>; los reglamentos para establecer los listados de nacionales de los 101 países terceros a los que se requiere visado también centran su contenido en esa dimensión externa<sup>13</sup>; o, por citar un último ejemplo relevante, las medidas de repatriación por inmigración ilegal tienen también por definición una dimensión externa ya que exige un acuerdo internacional con terceros Estados, sean de origen o sean de tránsito.

De hecho, basta leer el contenido de las diez prioridades recogidas en el Programa de La Haya, aprobado por el Consejo Europeo de 4 y 5 de diciembre de 2004, para percatarse que prácticamente todas ellas hacen referencia explícita a la necesidad de completar la dimensión interna con una acción exterior<sup>14</sup>. No es de extrañar, pues, que la propia Comisión haya elaborado una estrategia sobre la dimensión exterior del ELSJ que afecta a ámbitos tan variados como los derechos humanos, la migración, asilo y gestión de fronteras, la lucha contra el terrorismo o la delincuencia organizada<sup>15</sup>. Mas no pensemos que se trata de una novedad “inventada” ahora por la Comisión. Los propios tratados constitutivos prevén atribución de competencia suficiente para la celebración de acuerdos internacionales con terceros Estados u organizaciones internacionales. Tales convenios pueden ser de carácter obligatorio si se celebran en el marco comunitario (art. 300 TCE) o respecto a los que la UE únicamente puede recomendar su adopción a los Estados miembros cuando nos encontremos en el ámbito del tercer pilar (art. 34.2 TUE). Y no se piense que se trata de una posibilidad más teórica que real. Hasta el momento se han celebrado ya buen número de convenios. Algunos para extender a Noruega, Islandia y Dinamarca ámbitos del ELSJ como la determinación del Estado responsable del estudio de las demandas de asilo<sup>16</sup> o la cooperación civil<sup>17</sup> o incluso la penal<sup>18</sup>, así como para regular las relaciones de Islandia y Noruega con el Reino Unido e Irlanda<sup>19</sup>. Otros lo son, por ejemplo, con Estados para la readmisión de residentes ilegales<sup>20</sup> o para el intercambio de información clasificada<sup>21</sup>. Los hay también con otras organizaciones internacionales, por ejemplo, con el Consejo de Europa para lograr una colaboración entre ambas organizaciones internacionales en materia de racismo y xenofobia<sup>22</sup>. Mas hay también convenios de importancia política y jurídica de primer orden, como serían por ejemplo los acuerdos celebrados con Estados Unidos en materia de asistencia judicial<sup>23</sup> y extradición<sup>24</sup>. Por otro lado, no deben infravalorarse las potencialidades de otros instrumentos comunitarios en el marco de las otras políticas comunitarias, como por ejemplo los procesos de ampliación y preadhesión<sup>25</sup>, los planes de acción de la política europea de vecindad<sup>26</sup>, la cooperación

regional<sup>27</sup>, los programas de ayuda exterior<sup>28</sup> o la propia política de desarrollo<sup>29</sup>.

### *La relevante participación del PE en la dimensión externa del ELSJ*

La participación del PE en esta dimensión externa del ELSJ es ciertamente menor de lo que recomendarían los postulados más elementales del principio democrático de la Unión. Ni en la práctica comunitaria (art. 300.3 TCE) ni menos en la extracomunitaria (art. 34.2 TUE) se supera el modesto umbral del procedimiento de consulta. Pero en ocasiones se olvida que el PE tiene en su mano otros instrumentos parlamentarios nada desdeñables. Así, dejando de lado en este trabajo su importante poder de participación en la elaboración del presupuesto comunitario, nos centraremos en dos aspectos básicos: por un lado el control al ejecutivo (a) y, por otro lado, el no menos importante control judicial (b).

#### a) El control político

En efecto, en el marco de la dimensión externa del ELSJ, el PE ha hecho un inteligente y medido uso de las posibilidades de control político que le brindan los tratados constitutivos. Así, además de las frecuentes preguntas formuladas —también en el marco del tercer pilar— o del uso del debate anual o de los informes de la Presidencia y la Comisión (art. 39. 1 y 2 TUE), no cabe duda que algunas de sus principales resoluciones y recomendaciones tienen una directa incidencia en la opinión pública de los Estados miembros y las reviste de una valor político y mediático de primer orden.

Con todo, a nuestro entender, han sido las comisiones del PE las que mejor han sabido jugar un papel sin parangón. En primer lugar, la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior, la LIBE, ha llevado a cabo —junto a su homóloga en materia de asuntos exteriores— una tenaz labor de control político a propósito de algunos de los aspectos más delicados de la misma, en especial en lo relativo a la protección de los derechos fundamentales dentro de un espacio que, pese a su nombre, se ha escorado en exceso del lado de la seguridad. Y, en segundo lugar, no cabe tampoco duda que los trabajos de la Comisión temporal sobre la supuesta utilización de países europeos por la CIA para el transporte y la detención ilegal de personas (la TDIP)<sup>30</sup> ha desplegado unas labores de investigación seria y ponderada cuyos resultados en realidad han puesto en evidencia las “miserias” del resto de instituciones políticas europeas (Comisión y Consejo)

y, sobre todo, el desentendimiento más escandaloso por parte de los Estados. Ello pese a afectar directamente a algunos Estados miembros de la UE y pese a representar una de las más flagrantes violaciones de los derechos humanos en territorio de la Unión vividas en los últimos años.

#### b) Activación del control judicial

Pero con ser importante el control político no lo es menos el control judicial. Resulta evidente que un elemento irrenunciable del ELSJ es precisamente su dimensión de justicia. Las medidas adoptadas en este ámbito son por definición medidas susceptibles de afectar a derechos fundamentales y de hacerlo además a personas particularmente vulnerables. A este respecto, se olvidan con frecuencia las importantes prerrogativas de que goza el PE; también en la dimensión externa del ELSJ. El PE tiene un relevante *ius standi*, tanto en el control previo de los acuerdos internacionales como en el control (*a posteriori*) de legalidad de actos comunitarios con repercusión exterior.

A propósito del control previo, el PE está legitimado para hacer uso de la potestad prevista en el artículo 300.6 TCE e instar al Tribunal de Justicia a que se pronuncie sobre la compatibilidad con las disposiciones del TCE de cualquier acuerdo internacional que la CE tenga previsto celebrar. Con todo, este control se limita a los acuerdos internacionales celebrados al amparo de bases competenciales recogidas en el primer pilar del ELSJ, ya que en materia de la CPJMP no cabe tal posibilidad; como, por cierto, no caben tampoco otros mecanismos de control judicial ordinario (art. 35 TUE)<sup>31</sup>.

Por otro lado, en la dimensión del control de legalidad, el PE goza de legitimación activa suficiente para instar al Tribunal de Justicia la anulación de cualquier acto comunitario en materia de ELSJ que no revistan la forma de recomendación o dictamen (art. 230 TCE). De hecho, en la práctica el PE ha hecho un fructífero uso de esta posibilidad. Así, por lo que aquí interesa, el PE interpuso por ejemplo sendos recursos de anulación contra el Consejo y la Comisión respectivamente instando la anulación de la Decisión del Consejo relativa a la celebración del acuerdo entre la CE y los EEUU sobre tratamiento y transferencia de datos de pasajeros por compañías aéreas a EEUU<sup>32</sup>, así como de la Decisión de la Comisión sobre el carácter adecuado de los datos de los pasajeros que se transmiten a EEUU<sup>33</sup>. El PE era de la opinión de que los datos que se había acordado facilitar al Departamento de Seguridad Nacional y a la Oficina de Aduanas y Protección de Fronteras de EEUU a través de la Decisión del Consejo, además de tener una base jurídica inadecuada (el artículo 95 TCE), carecer de motivación suficiente,

violiar los principios de proporcionalidad y cooperación leal y violiar los requisitos procesales (art. 300.3 TCE), conculcaba el artículo 8 CEDH relativo al derecho al respeto de la vida privada y familiar<sup>34</sup>. El PE consideró desmesuradas las condiciones exigidas por EEUU, muy por encima de las ya duras exigencias negociadas por ejemplo con Canadá o Australia<sup>35</sup>. Aparte de que el PE tampoco aceptó el procedimiento de urgencia que impuso el Consejo (art. 300.3 TCE) y empleó todas las argucias a su alcance durante el trámite parlamentario. Por otro lado, consideraba igualmente que la Decisión de la Comisión, además de violiar lo previsto en la propia Directiva comunitaria sobre protección de datos<sup>36</sup> y los principios de proporcionalidad y legalidad, también vulneraba el ya citado artículo 8 CEDH<sup>37</sup>.

El Tribunal de Justicia, aunque de forma cauta no entra en el fondo del asunto y por tanto nos priva de conocer un aspecto trascendental del acuerdo internacional en cuestión<sup>38</sup>, aceptó plenamente el recurso del PE y decidió anular ambas decisiones. Consideró de forma lapidaria que el artículo 95 TCE “no puede constituir la base de la competencia de la Comunidad para celebrar el Acuerdo”<sup>39</sup>.

Lo más relevante de todo, más allá del contenido jurídico concreto de la sentencia y de sus profundas consecuencias jurídicas<sup>40</sup>, es su dimensión política. A la postre ha visto reforzado notablemente su papel político en la materia<sup>41</sup> y bien puede decirse que adquiere cierta *auctoritas* frente a quienes *de facto* ostentan la *potestas* en la materia<sup>42</sup>. Y en el plano de lo más concreto obligó a que el pasado 30 de septiembre se denunciara el acuerdo en cuestión y se negociase con carácter inmediato uno nuevo que resultase compatible con los tratados constitutivos<sup>43</sup> y que regiría de modo transitorio hasta que antes de noviembre de 2007 se celebre uno nuevo con vocación de permanencia<sup>44</sup>. Obtiene, pues, a través de un instrumento judicial unos réditos políticos de primer orden.

#### 4. Conclusiones: a la espera de la Constitución Europea

Más allá de los riesgos que encarna el Tratado de Prüm y de las potencialidades de la dimensión externa del ELSJ; el PE viene a ser rehén de la misma tensión interna que impregna todo el ELSJ. Por un lado, la dialéctica *libertad versus seguridad* tras el 11S —aunque ya antes también— ha sido ganada de manera evidente por el segundo de los elementos, si bien el PE ha perseverado por el mantenimiento de una adecuada protección de los derechos fundamentales. Por otro lado, en la dialéctica *eficiencia versus democracia* tanto la Comisión como, sobre todo, el Consejo se han volcado a

favor de la primera dejando en ocasiones al PE sólo en su preocupación por el respeto escrupuloso de los postulados democráticos dentro de la UE; también en el ámbito procedimental. Y, entre ambos extremos, el PE indirectamente también es víctima de la vieja dialéctica latente al ELSJ entre, por un lado, la *necesidad de intervención comunitaria* por resultar manifiestamente insuficiente la intervención aislada de los Estados miembros y, por otro lado, la *resistencia de los Estados* miembros a perder el control último sobre unas materias que siguen considerando especialmente unidas a la propia esencia del Estado, lo que conlleva una preeminencia del Consejo en detrimento del PE. A pesar de todo ello, creemos que el PE ha sabido hacer uso de las prerrogativas que le brindan los tratados constitutivos para defender en el ámbito del ELSJ sus dimensiones de libertad y justicia, así como de los resortes de control político propios de su legitimidad democrática. Especialmente en el ámbito exterior del ELSJ.

Con todo, no cabe duda que una hipotética —y cada vez más improbable— entrada en vigor del Tratado Constitucional traería consigo importantes avances para la plena realización del ELSJ. En efecto, a diferencia de lo que ocurre con la PESC (art. I- y arts. I-40 y 41) que en el fondo mantiene su identidad intergubernamental propia pese a la formal desaparición de la estructura en pilares, el Tratado Constitucional conlleva la plena comunitarización (formal y material) de toda la CPJMP. Así, todo lo relativo al ELSJ pasa a considerarse una competencia compartida más de la Unión al mismo nivel que el mercado único, el medio ambiente o la PAC (art. I-14.2 j)<sup>45</sup>. Es más, por lo que en este trabajo interesa, el procedimiento decisorio previsto en esta materia es el procedimiento legislativo ordinario —previsto en el artículo I-34.1 y precisado en el artículo III-396— para adoptar leyes y leyes marco europeas, el cual viene a equivaler al actual procedimiento de codecisión (art. 251 TCE). Así, el PE sería elevado por fin en el ámbito del ELSJ a la categoría de plena institución colegisladora junto al Consejo, a la par que la mayoría requerida en éste será la mayoría cualificada y no la unanimidad<sup>46</sup>.

Igualmente, en este mismo orden de refuerzo del PE, éste sería informado de los contenidos y los resultados de la evaluación objetiva que los Estados —en colaboración con la Comisión<sup>47</sup>— realicen de la aplicación por las autoridades de los Estados miembros de las políticas que desarrolle la Unión en materia de espacio de libertad, seguridad y justicia (art. III-260). Lo propio se prevé también respecto del comité permanente que se cree en el seno del Consejo para garantizar dentro de la Unión el fomento y la intensificación de la cooperación operativa en materia de seguridad interior (art. III-261), así como en la evaluación de las actuaciones de Eurojust (art.

III-273.1 *in fine*) y Europol (art. III-276.2 *in fine*). Por último, el refuerzo de la dimensión parlamentaria se ve igualmente reforzada por la posición que en este ámbito —como en todas las demás competencias compartidas— cobran los parlamentos nacionales a la hora de controlar las propuestas legislativas de la Unión a través del nuevo mecanismo de alerta temprana previsto en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (Protocolo núm. 2); mecanismo que, por expresa previsión del Tratado Constitucional, también se hace extensivo a las propuestas que en materia de cooperación judicial y policial en materia penal (arts. III-270 a 277 de las secciones 4 y 5 del capítulo IV) provengan de un cuarto de los Estados miembros (art. III-259).

Pero todas estas mejoras de la posición del PE hoy por hoy parecen más deseo que realidad ya que la entrada en vigor del Tratado Constitucional no parece probable que pueda hacerse efectiva en el futuro inmediato. Esperemos, no obstante, que con Constitución o sin ella la mejora de la posición del PE no se demore *ad calendas graecas*.

## Notas

---

<sup>1</sup> Este trabajo se inserta también dentro de otro proyecto de investigación más amplio financiado por el Ministerio de Educación (BJU 2003-08641).

<sup>2</sup> Véase por ejemplo, A. MAURER, D. KIETZ y C. VÖLKEL, "Interinstitutional Agreements in the CFSP: Parliamentarization through Back Door?", *European Foreign Affairs Review*, 2005, pp. 175-195, especialmente pp. 184-188.

<sup>3</sup> *In extenso* sobre esta cuestión véase nuestra monografía: *Inmigración y asilo en la Unión Europea—Hacia un nuevo espacio de libertad, seguridad y justicia*, Colex, Madrid, 2002.

<sup>4</sup> Decisión del Consejo de 22 de diciembre de 2004, DO L 396 de 31.12.2004, p. 45. Esta Decisión no afecta al Protocolo sobre el artículo 67 TCE, anexo al TCE por el Tratado de Niza (*vid.* considerando quinto de la Decisión).

<sup>5</sup> En la sesión del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior celebrada en Tampere el 22 de septiembre de 2006, la presidencia sometió a discusión la posibilidad de utilizar la pasarela del artículo 42 y en modo alguno alcanzó la unanimidad necesaria. Tan sólo Francia, Luxemburgo, Bélgica, Países Bajos, Finlandia, Hungría y España parecen claros defensores de su uso. Otros como Alemania, Polonia, Malta, Chipre, la República Checa e Irlanda se muestran claramente en contra. Por último, Austria es partidaria de limitar la pasarela a las cuestiones relativas a la justicia y otros como Portugal e Italia se encuentran en una situación ambigua; véase *Agencia EUROPE* núm. 9271 de 23.9.2006, p. 7.

<sup>6</sup> Tratado relativo a la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo, la delincuencia transfronteriza y la migración ilegal. Véase al respecto, T. BALZACQ, D. BIGO, S. CARRERA y E. GUILD, "Security and the Two-Level Game: The Treaty of Prüm, the EU and the Management of Threats", *CEPS Working Document 234/2006*.

<sup>7</sup> *In extenso* sobre las potencialidades del mecanismo de cooperación reforzada, véase M. URREA CORRES, *La cooperación reforzada en la Unión Europea*, Colex, Madrid, 2002.

<sup>8</sup> COM (2005) 490 final de 12.10.2005. Esta propuesta se funda básicamente en que la información necesaria para la lucha contra la delincuencia pueda atravesar las fronteras interiores de la UE sin encontrar obstáculos.

<sup>9</sup> DO C 116 de 17.5.2006, p. 8, en especial apartados 48 y 49

<sup>10</sup> DO L 64 de 2.3.2004, p. 1.

<sup>11</sup> Véase D. KIETZ y A. MAURER, "Der Vertrag von Prüm: Vertiefungs- und Fragmentierungstendenzen in der Justiz- und Innenpolitik der EU", *Integration* 2006, pp. 201 y ss.

<sup>12</sup> DO L 50 de 25.2.2003, p. 1.

<sup>13</sup> DO L 72 de 18.3.1999, modificado por cuarta y última vez en DO L 141 de 4.6.2005.

<sup>14</sup> Sobre la ejecución de este programa hasta la actualidad, así como sobre el camino a seguir, véase COM (2006) 331 final de 28.6.2006.

<sup>15</sup> COM (2005) 491 final de 12.10.2005.

<sup>16</sup> Véanse: Acuerdo entre la CE y el Reino de Dinamarca relativo a los criterios y mecanismos de determinación del Estado responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en Dinamarca o cualquier otro Estado miembro de la UE y a Eurodac, DO L 66 de 8.3.2006, p. 38; Protocolo del Acuerdo entre la CE, la República de Islandia y el Reino de Noruega relativo a los criterios y mecanismos para determinar el Estado responsable de examinar las peticiones de asilo presentadas en un Estado miembro o en Islandia o Noruega, DO L 57 de 28.2.2006, p. 16; Acuerdo entre la CE y la República de Islandia y el Reino de Noruega relativo a los criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro responsable de examinar las peticiones de asilo presentadas en un Estado miembro o en Islandia o Noruega, DO L 93 de 3.4.2001, p. 40.

<sup>17</sup> Acuerdo entre la CE y el Reino de Dinamarca relativo a la notificación y al traslado de documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil o mercantil, DO L 300 de 17.11.2005, p. 55; Acuerdo entre la CE y el Reino de Dinamarca relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia civil y mercantil, DO L 299 de 16.11.2005, p. 62.

<sup>18</sup> Acuerdo entre la UE y la República de Islandia y el Reino de Noruega sobre la aplicación de determinadas disposiciones del Convenio relativo a la asistencia judicial en materia penal, entre los Estados miembros de la UE, de 29 de mayo de 2000, y del Protocolo del mismo año, DO L 26 de 29.1.2004, p. 3.

<sup>19</sup> DO L 15 de 20.1.200, p. 2.

<sup>20</sup> Acuerdo entre la CE y la República Socialista Democrática de Sri Lanka sobre la readmisión de residentes ilegales, DO L 124 de 17.5.2005, p. 43; Acuerdo entre la CE y la República de Albania sobre la readmisión de residentes ilegales, DO L 124 de 17.5.2005, p. 22; Acuerdo entre la CE y la Región Administrativa Especial de Macao de la República Popular China sobre la readmisión de residentes ilegales, DO L 143 de 30.4.2004, p. 99; Acuerdo entre la CE y el Gobierno de la Región Administrativa Especial de Hong Kong de la República Popular China sobre readmisión de residentes ilegales, DO L 17 de 24.1.2004, p. 25.

<sup>21</sup> Acuerdo entre la Antigua República Yugoslava de Macedonia y la UE sobre procedimientos de seguridad para el intercambio de información clasificada, DO L 94 de 13.4.2005, p. 39.

<sup>22</sup> Acuerdo entre la CE y el Consejo de Europa con el fin de establecer una estrecha cooperación entre el Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia y el Consejo de Europa, DO L 44 de 18.2.1999, p. 34.

<sup>23</sup> Acuerdo de Asistencia Judicial entre la UE y los Estados Unidos de América, DO L 181 de 19.7.2003, p. 34.

<sup>24</sup> Acuerdo de Extradición entre la UE y los Estados Unidos de América, DO L 181 de 19.7.2003, p. 27.

<sup>25</sup> Las negociaciones de ampliación con Turquía y Croacia o el Proceso de Estabilización y Asociación de los Balcanes occidentales incluye entre sus prioridades el ELSJ.

<sup>26</sup> Los Planes de Acción con Ucrania, Moldavia, Marruecos, Túnez, Israel, Jordania, la Autoridad Palestina, Líbano, Armenia, Azerbaijón y Georgia contienen ya elementos propios del ELSJ. Se están negociando otra media docena de planes.

<sup>27</sup> También empieza a haber elementos del ELSJ de interés común en organizaciones regionales como la cumbre Asia-Europa, el Proceso Euromediterráneo o, sobre todo, el grupo operativo del Mar Báltico contra la delincuencia organizada.

<sup>28</sup> Los programas de ayuda en el marco de las relaciones exteriores (CARDS, TACIS o MEDA) incluyen determinados proyectos en materia de libertad, seguridad y justicia.

<sup>29</sup> Así, junto a la reducción de la pobreza, la nueva política comunitaria de cooperación al desarrollo prevista por la Comisión incluye también elementos relevantes para el ELSJ. De hecho, existen pocas dudas de que a largo plazo es el instrumento más eficaz para lograr un flujo migratorio equilibrado.

<sup>30</sup> Antes de llegar a la Resolución de 6 de julio de 2006, la Comisión ha ido elaborando toda una serie de documentos de trabajo sobre la cronología de los hechos (PE374.338v01-00), sobre los vuelos propiamente dichos (PE374.340v01-00) o sobre sociedades ligadas a la CIA, aviones utilizados y países europeos donde han hecho escala (PE280.984v02-00) que no dejan mucho espacio para la duda a propósito de los hechos investigados. Por otro lado, desde una perspectiva netamente jurídica, a partir de sus trabajos se han elaborado también por los servicios jurídicos del PE documentos de gran interés doctrinal, por ejemplo a propósito de ciertas cuestiones de Derecho

---

Internacional en materia de prohibición de la tortura, así como de las reglas de interpretación en vigor en EEUU sobre esta materia (*Research Note* de 10 de abril de 2006, SJ-0273-06).

<sup>31</sup> Véase, por ejemplo, L.N. GONZÁLEZ ALONSO, "La jurisdicción comunitaria en el nuevo espacio de libertad, seguridad y justicia", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 1998, p. 501-545; M. URREA CORRES, "El espacio de libertad, seguridad y justicia y la competencia del TJCE: hacia una jurisdicción flexible", *Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED*, Núm. 23, 2003, pp. 65-121.

<sup>32</sup> Decisión 2004/496/CE del Consejo, de 17 de mayo de 2004, relativa a la celebración de un Acuerdo entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos de América sobre el tratamiento y la transferencia de los datos de los expedientes de los pasajeros por las compañías aéreas al Departamento de seguridad nacional, Oficina de aduanas y protección de fronteras, de los Estados Unidos, *DO L* 183 de 20.5.2004, p. 83 y corrección de errores en *DO L* 2005, L 255, p. 168.

<sup>33</sup> Decisión 2004/535/CE de la Comisión, de 14 de mayo de 2004, relativa al carácter adecuado de la protección de los datos personales incluidos en los registros de nombres de los pasajeros que se transfieren al Servicio de Aduanas y protección de fronteras de los Estados Unidos, *DO L* 235 de 6.7.2004, p. 11.

<sup>34</sup> El párrafo segundo del artículo 8 CEDH establece como posible restricción a este derecho la siguiente previsión: "No podrá haber injerencia de la autoridad pública en el ejercicio de este derecho sino en tanto en cuanto esta injerencia esté prevista por la ley y constituya una medida que, en una sociedad democrática, sea necesaria para la seguridad nacional, la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención de las infracciones penales, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y las libertades de los demás".

<sup>35</sup> En concreto, el PE manifestó su profunda preocupación respecto al acceso sistemático por parte de las autoridades públicas a datos relacionados con la conducta, como el número de tarjeta de crédito, la dirección electrónica, la afiliación a algún grupo particular o la información sobre usuarios regulares de transporte aéreo, de pasajeros "corrientes" (o sea, personas no registradas como peligrosas o delincuentes en el país de llegada) con el fin exclusivo de contrastar únicamente con una pauta teórica si el pasajero en cuestión podría constituir una amenaza "potencial" para el vuelo, para su país de destino o para algún país que tenga previsto atravesar; Recomendación del PE de 7 de septiembre de 2006 destinada al Consejo sobre las negociaciones para un Acuerdo con los Estados Unidos de América sobre la utilización de los datos de los registros de nombres de los pasajeros (PNR) conminas a prevenir y combatir el terrorismo y la delincuencia internacional, incluida la delincuencia organizada, A6-0252/2006.

<sup>36</sup> Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y el Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, *DO L* 281 de 23.11.1995, p. 31.

<sup>37</sup> Véanse igualmente las anteriores Resoluciones de 13 de marzo de 2003 (*DO C* 61 de 10.3.2004, p. 381), 9 de octubre de 2003 (*DO C* 81 de 31.3.2004, p. 105) o de 31 de marzo de 2004 (*DO C* 103 de 29.4.2004, p. 665).

<sup>38</sup> A propósito del artículo 8 CEDH y también referido a la política de inmigración, véase la muy relevante sentencia de 27 de junio de 2006, *Parlamento Europeo c. Consejo* (C-540/03, no publicada aún en la Recopilación oficial), apartados 52-53 y 57-59.

<sup>39</sup> Sentencia del TJCE de 30 de mayo de 2006, *Parlamento Europeo c. Consejo y Parlamento Europeo c. Comisión* (C-317/04 y 318/04, no publicada aún en la Recopilación oficial), apartado 67. En idéntico sentido, Conclusiones del Abogado General Léger de 22 de noviembre de 2005.

<sup>40</sup> Véase el Dictamen 5/2006 sobre la sentencia del TJCE de 30 de mayo de 2006 sobre la transmisión de los registros de nombres de pasajeros a los Estados Unidos: [http://ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/privacy/workinggroup/wpdocs/2006\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/workinggroup/wpdocs/2006_en.htm).

<sup>41</sup> Buena prueba de ello es por ejemplo la Recomendación de 7 de septiembre de 2006, *op. cit.*

<sup>42</sup> Véase por ejemplo, la Recomendación de 1 de septiembre de 2006, A6-0252/2006.

<sup>43</sup> El 6 de octubre de 2006 la Comisión anunció formalmente que había llegado a un acuerdo con EEUU que cerraba todo riesgo de vacío jurídico y que estará provisionalmente en vigor hasta finales de julio de 2007. Con ello se logra un intervalo de tiempo suficiente para negociar un nuevo acuerdo con EEUU que entre en vigor a partir de julio de 2007 con vocación de permanencia y cumpla plenamente con las exigencias jurídicas exigidas por el Derecho Comunitario; *Agencia EUROPE* núm. 9281, de 7.10.2006, p. 6.

<sup>44</sup> Véase S. SIMITIS, "Übermittlung der Daten von Flugpassagieren in die USA: Dispens vom Datenschutz?", *Neue Juristische Wochenschrift*, 2006, pp. 2011-2014.

<sup>45</sup> Sobre las novedades del Tratado Constitucional en esta materia, véase J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, "El nuevo espacio de libertad, seguridad y justicia en el proyecto de Constitución europea", en: VV.AA. *Soberanía del Estado y Derecho Internacional—Libro homenaje al profesor J.A. Carrillo Salcedo*, Sevilla, 2005, pp. 857-877; D. KORNOBIS-ROMANOWSKA, "Developments in the Area of Freedom, Security and Justice Brought by the Constitutional Treaty", en: P. DANN y M. RYNKOWSKY (eds), *The Unity of the European Constitution*, Springer, Berlín, 2006, pp. 235-253; D. THYM, *The Area of Freedom, Security and Justice in the Treaty Establishing a Constitution for Europe*, Walter Hallstein Institut für Europäisches Verfassungsrecht, Berlín, 2004 (<http://www.rewi.hu-berlin.de>).

<sup>46</sup> Perviven, no obstante, algunas excepciones en las que se sigue requiriendo la unanimidad del Consejo. Tal es el caso de las medidas relativas del Derecho de familia con repercusiones transfronterizas (art. III-269.3) o las normas que fijen las condiciones y límites con arreglo a los cuales las autoridades competentes de los Estados miembros puedan actuar en el territorio de otro Estado miembro (art. III-277) que en ambos casos requerirán la unanimidad del Consejo y la simple consulta al Parlamento Europeo. También se exige la unanimidad del Consejo para la creación de la Fiscalía Europea, si bien en este caso se requiere también la previa aprobación del Parlamento Europeo y no la simple consulta (art. III-274.1).

<sup>47</sup> La Comisión, por su parte, recobraría su papel ordinario de iniciativa legislativa; no obstante para el ámbito de la CPJMP (arts. III-270 a 277) y los reglamentos europeos que garanticen la cooperación administrativa (art. III-263) el Tratado Constitucional permite que un cuarto de los Estados miembros puedan gozar del derecho de presentar iniciativas legislativas (art. III-264 b) lo que, si bien representa un avance respecto al derecho individual de cada Estado existente en la actualidad (art. 34.2 TUE), sigue encarnando una reminiscencia del modelo intergubernamental poco acorde con la búsqueda del interés común en esta área e incluso con el capital principio comunitario del equilibrio institucional.



# PARTE III

## Política Europea de Vecindad

---

### Presentación

por Ignasi Guardans

Eurodiputado por Convergència i Unió.

Vicepresidente de la Comisión de Comercio Internacional.

Miembro de la Comisión de Libertades Públicas, Justicia e Interior, de la Comisión de Cultura y Educación y de la

Comisión temporal sobre supuesta utilización de países europeos por la CIA para el transporte y detención ilegal de presos

¿Quiénes son los vecinos de la UE? Si fuéramos capaces de contestar a esta pregunta, habríamos resuelto la mitad del problema. El vecino, por definición, es alguien que no está en casa; el que ya está dentro, lógicamente no es vecino. No obstante, nos encontramos aquí con un primer problema político. Si seguimos confundiendo vecino con alguien que simplemente está esperando para entrar en casa, entonces la sucesión de vecinos llega hasta el infinito. Siempre tendremos nuevos vecinos y podríamos acabar teniendo como vecina a Nueva Zelanda, que quizás no tendría ningún inconveniente en entrar en la UE.

\*\*\*

Entrando en la Política Europea de Vecindad, una primera reflexión es que uno de los mayores errores o riesgos que plantea actualmente esta política es el hecho de englobar bajo un mismo concepto situaciones profundamente desiguales en la actualidad, y que previsiblemente, lo seguirán siendo en el futuro. Estamos tratando, no por igual, pero sí con los mismos instrumentos, a determinados países que siempre serán vecinos y con los que necesitamos construir espléndidos instrumentos de vecindad, junto a otros países que tienen una clara aspiración de dejar de ser vecinos y entrar en la "familia europea".

El planteamiento debería ser distinto. Por un lado, no se deberían alentar falsas expectativas hacia los países vecinos que presumiblemente nunca dejarán de serlo, porque falsearíamos su propia realidad y nos

engañaríamos a nosotros mismos. Y, por otro lado, habría que crear instrumentos específicos para aquéllos que no son simples vecinos, sino que están "de camino" hacia el club. El tratamiento debería ser más diferenciado de lo que es.

Una segunda reflexión es que la propia geografía junto con los efectos de la globalización política están cambiando el esquema de quién es vecino en términos estrictamente geográficos. Así los temas que anteriormente eran de política exterior en general han acabado pasando, sobre todo tras las últimas ampliaciones, a problemas de vecindad. Por ejemplo, hasta la ampliación de 2004, Oriente Medio no era considerado un problema de vecindad. Lo era sólo indirectamente en la medida en que contaminaba el problema Mediterráneo. En cambio, después de la ampliación, es evidente que por ejemplo desde Chipre, Oriente Medio es un problema de vecindad y no sólo de política exterior. Si no, que pregunten a los chipriotas qué ocurrió cuando Israel empezó a bombardear el Líbano: Chipre es el primer país que encuentran como puerto de refugio aquellos que salen de Líbano. Por lo tanto, la implicación de la UE en el Líbano en este momento se mezcla de forma no sólo teórica sino práctica con toda la política de vecindad. Así pues, el problema de Oriente Medio va más allá de la política exterior, aunque estos países no sean nuestros vecinos más inmediatos.

La tercera reflexión apunta a que desde muchos lugares de la UE, todavía no se ha asumido del todo el hecho de que tenemos algunos vecinos nuevos, y éstos sí, en el sentido geográfico más estricto. El ejemplo más claro es Ucrania, un país que para un español o un francés continúa siendo un país distante. Así se puso de manifiesto cuando tuvo lugar la Revolución Naranja ucraniana. Desde las cancillerías, opiniones públicas y medios de comunicación de algunos Estados miembros, el tema recibió un tratamiento distante, como problema de política exterior.

En cambio, desde el punto de vista de un polaco, la percepción fue muy distinta. Un vecino es mucho más que un contacto geográfico: es una relación sentimental, emocional como la que podemos tener nosotros con Marruecos o con Cuba. Esa relación emocional puede ser similar a la de Polonia respecto al futuro de Ucrania. Y, por tanto, la agenda política de Ucrania y su evolución democrática no es un tema de política exterior o de estabilidad del mundo, sino un tema de vecindad inmediata. Eso exigió una implicación por parte de la UE que nadie en el Consejo tenía prevista. Sin la presión de los polacos, la Unión Europea habría reaccionado como de costumbre: unas declaraciones, y quizás poco más. Pero los polacos se plantaron, empezando por los eurodiputados y siguiendo por el Consejo.

En conclusión, la quinta ampliación de la UE nos ha aportado nuevos vecinos no sólo geográficamente sino vitalmente. Sin embargo, a pesar de haber digerido la ampliación, todavía no nos hemos dado cuenta de hasta qué punto ésta nos ha acercado vecinos que desde aquí parecen muy distantes, pero que han dejado de serlo.



# 6

## Las perspectivas de la Política Europea de Vecindad para el Mediterráneo

*Eduard Soler i Lecha*

### 1. Introducción

La Política Europea de Vecindad (PEV) es una novedad notable en la aproximación de la UE hacia sus vecinos, ya sean los de la Europa oriental como los del Mediterráneo. Estamos ante una política de nuevo cuño que ha empezado a dar sus primeros pasos y cuyos efectos son aún difíciles de calibrar. No obstante, sí que podemos dar por sentado que la existencia de esta política afectará, y mucho, las relaciones existentes entre la UE y su entorno próximo. La PEV se aplica a dieciséis países: Marruecos, Argelia, Túnez, Libia, Egipto, Israel, la Autoridad Nacional Palestina, Siria, Líbano, Jordania, Georgia, Armenia, Azerbaijón, Moldova, Ucrania y Belarús. Sin embargo, respecto a tres de ellos, Libia, Siria y Belarús no se producirá avance alguno hasta que estos estados den los pasos que la UE les solicita (proceso de democratización en el caso de Belarús, adopción del acervo del Proceso de Barcelona en el caso libio y ratificación del Acuerdo de Asociación en el caso sirio).

La PEV se articula en base a unos Planes de Acción que la Comisión propone al ejecutivo del país vecino sobre la base de unos informes detallados de la situación política, económica y social. Tras una ronda negociadora ambas partes adoptan ese Plan de Acción del que se derivarán medidas concretas por ambas partes. El país vecino se compromete, pues, a llevar a cabo un proceso de reforma política y económica, la UE a dedicar ayudas financieras para apoyar ese proceso y también se prevén ámbitos específicos en los que el país vecino pueda integrarse en el mercado interior. Esta es una de las grandes novedades de la PEV. A día de hoy, sólo una

parte de los países vecinos de la UE han entrado en esta dinámica pero la PEV acabará marcando las relaciones de todos ellos con la UE.

En este análisis empezaremos examinando los orígenes de esta política, prestando una especial atención a la influencia de la política de ampliación en la misma así como a la definición del espectro geográfico que esta política cubrirá. En segundo lugar, exploraremos en qué aspectos esta política aporta un valor añadido respecto a marcos de cooperación anteriores y trazaremos un balance tentativo de lo conseguido hasta el momento. Seguidamente, nos centraremos en el ámbito mediterráneo para constatar que el Partenariado Euromediterráneo y la PEV se solapan, y no sólo entre ellas sino con otras iniciativas regionales o subregionales. Finalmente, tras esta constatación, plantearemos un escenario de futuro en que pueda producirse una división de trabajo entre el Partenariado y la PEV en que ambas puedan explotar al máximo su potencialidad.

## **2. Génesis y espectro geográfico**

En la génesis de la PEV la experiencia de la política de ampliación jugó un papel esencial<sup>1</sup>. Por dos motivos. En primer lugar, por la evidencia de que tras las ampliaciones de 2004 y 2007 la UE iba a tener unos nuevos vecinos (Ucrania, Belarús y la propia Rusia) con los que debería gestionar una serie de cuestiones fronterizas. Ese horizonte incitó a la UE a realzar el nivel de sus relaciones con estos países que, en su mayor parte, tenían un bajo nivel de integración con la UE.

En segundo lugar porque se había puesto de manifiesto que la perspectiva de adhesión de la UE se revelaba como el instrumento más eficaz para conseguir la paz y la estabilidad y para que terceros estados accedieran a llevar a cabo una serie de medidas económicas y políticas que, de lo contrario, difícilmente aceptarían. Sin embargo, la UE (o en todo caso, la mayoría de sus estados miembros) no estaba dispuesta a ofrecer la perspectiva de adhesión a estos nuevos vecinos. En cambio, sí que podía ofrecer algún tipo de alternativa que estuviera a medio camino entre la ampliación y la mera asociación. Es decir, que se copiara el método, que se rebajaran las demandas pero que se ofrecieran incentivos sustanciales. Dicho en otras palabras, la PEV está pensada para resolver el dilema inclusión/exclusión intentando encontrar una solución compatible con la necesidad de gestionar mejor las fronteras de la UE y superar la sensación generalizada de fatiga de ampliación<sup>2</sup>.

Es en ese contexto que empezó un proceso complejo, de interacciones no siempre conocidas, que acabó resultando en el diseño de la PEV. Aunque los primeros documentos oficiales de la Comisión se dieron a conocer en el año 2003, a lo largo del año 2002 varios estados miembros habían lanzado ya propuestas en esta dirección y en diciembre de 2002 el entonces Presidente de la Comisión, Romano Prodi, había hecho públicos algunos detalles de esta política en una conferencia<sup>3</sup>. De hecho, fue entonces cuando se acuñaron dos de los principales lemas que han definido la PEV. El primero es el de definir como objetivo el establecimiento de círculo de países amigos desde Rusia hasta Marruecos. El segundo, que a esos países se les ofrecería compartir con la UE "todo salvo las instituciones".

El planteamiento de la PEV experimentó, desde 2002 hasta 2004, una notable evolución. Es digno de mención que esta política cambiase de denominación. En un primer momento se planteó el concepto de "*Wider Europe*", especialmente cuando el destinatario de esta política eran los países de la Europa oriental<sup>4</sup>. En el momento en que los socios del Proceso de Barcelona (con la excepción de Turquía y la novedad de Libia) engrosaron el espacio cubierto por esta política) se puso de manifiesto lo inapropiado del término *Wider Europe*, siendo remplazado a los pocos meses por el concepto de "vecindad".

La progresiva ampliación del radio de acción es otra de las evoluciones interesantes de la PEV. Mientras que en un primer momento implicaba sólo a Ucrania, Berlarus, Moldova y la Federación Rusa, la conferencia de Prodi en 2002 amplió el abanico a los países de la cuenca mediterránea, en la búsqueda de un mayor reequilibrio entre la prioridad oriental y la meridional en la política exterior de la UE. En 2004, tras la demanda del Parlamento Europeo y de algún estado miembro como Suecia también se incorporaron las tres repúblicas del Cáucaso sur, Armenia, Azerbaijón y Georgia.

Hasta ahora hemos visto los presentes en la PEV, falta ver ahora quienes son los ausentes en esta política. El caso más notable es el de la Federación Rusa que afirmó que no estaba dispuesta a basar sus relaciones con la UE en la PEV sino que quería mantener una relación estratégica de igual a igual. Rusia, pues, no es un país objeto aunque sí es beneficiario del instrumento financiero que se deriva de la PEV, el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA). Ello se debe a que este Instrumento fusiona los fondos que hasta 2007 se han destinado al Mediterráneo (Meda) y a la Europa oriental (Phare y Tacis). El segundo bloque de ausentes son los países del sureste de Europa (Balcanes Occidentales y Turquía) que aunque vayan a ser vecinos de la UE durante muchos años tienen reconocida la vocación de devenir miembros de pleno derecho de la Unión. En tercer lugar,

es significativo que dos vecinos de Turquía, un país candidato con el que se ha empezado negociaciones, Irán e Irak, no forman aún parte de la estrategia de vecindad. En cuarto y último lugar, cabe señalar que Kazajstán ha mostrado recientemente su deseo de participar en la PEV y que la Comisión Europea está aún estudiando las fórmulas que puedan permitir elevar las relaciones con esta importante república de Asia Central. El espectro geográfico de la PEV ilustra una voluntad explícita de poner límites al proceso de ampliación de la UE, de lo contrario los Balcanes y Turquía hubieran podido encontrar acomodo en la PEV. En este sentido, la PEV no es más que aquello que algunos sectores de la clase política europea ofrecen a Turquía en vez de la adhesión: un estatus de asociación privilegiada.

La referencia a la candidatura turca plantea una duda suplementaria que permite cuestionar la credibilidad de la PEV. El actual proceso de ampliación de Turquía incluye la posibilidad de aplicar salvaguardas permanentes en las políticas de mayor calado redistributivo de la UE (agricultura, política regional) y en el movimiento de circulación de personas. Llevándolo al extremo, a Ankara se le ofrece "las instituciones y poco más". Por lo tanto, es lógico preguntarse cómo pueden los gobiernos turco o ucraniano ver creíble una oferta de "todo salvo las instituciones".

De esta constatación surge una pregunta inevitable: ¿es la PEV una alternativa viable para Kiev o para Tbilisi para aparcarse su deseo de devenir miembros de pleno derecho de la UE? Puede serlo a corto y medio plazo, sobre todo porque estos países parten de niveles de integración con la UE muy bajos y porque la mayoría de ellos tienen por objetivo compensar la dependencia respecto a un país tercero, la Federación Rusa. No obstante, no será una opción atractiva a largo plazo porque estos países, como Turquía, acabarán insistiendo en su voluntad de devenir miembros de pleno derecho y porque difícilmente la UE estará en disposición de llegar al final de sus compromisos en materia de políticas redistributivas y circulación de personas. Paradójicamente, son los países del sur y del este del Mediterráneo, que no aspiran a ser miembros de la UE y que en un primer momento pueden mostrarse más reticentes a la PEV, los que pueden sentirse más atraídos hacia el concepto de una "vecindad privilegiada" y los que sin aspirar a participar plenamente del mercado común europeo sí que pueden encontrar un incentivo real en mayores niveles de integración *à la carte* con la UE.

## El progreso de la Política Europea de Vecindad (Enero de 2007)

	<b>País socio de la PEV</b>	<b>Relaciones contractuales con la UE</b>	<b>Informe del Estado de la PEV</b>	<b>Plan de Acción de la PEV</b>	<b>Adopción por la UE</b>	<b>Adopción por el país socio</b>
<b>Mediterráneo</b>	<b>Argelia</b>	AA septiembre 2005	--	--	--	--
	<b>Egipto</b>	AA junio 2004	marzo 2005	Ampliamente acordado en otoño de 2006	--	--
	<b>Israel</b>	AA junio 2000	mayo 2004	Acordado a finales de 2004	21.02.2005	11.04.2005
	<b>Jordania</b>	AA mayo 2002	mayo 2004	Acordado a finales de 2004	21.02.2005	02.06.2005
	<b>Líbano</b>	AA abril 2006	marzo 2005	Acordado en otoño de 2006	17.10.2006	19.01.2007
	<b>Liba</b>	--	--	--	--	--
	<b>Marruecos</b>	AA marzo 2000	mayo 2004	Acordado a finales de 2004	21.02.2005	27.07.2005
	<b>Autoridad Nacional Palestina</b>	Interim AA julio 1997	mayo 2004	Acordado a finales de 2004	21.02.2005	04.05.2005
	<b>Siria</b>	--	--	--	--	--
	<b>Túnez</b>	AA marzo 1998	mayo 2004	Acordado a finales de 2004	21.02.2005	04.07.2005
<b>Cáucaso Sur</b>	<b>Armenia</b>	ACC julio 1999	marzo 2005	Acordado en otoño de 2006	13.11.2006	14.11.2006
	<b>Azerbaiján</b>	ACC julio 1999	marzo 2005	Acordado en otoño de 2006	13.11.2006	14.11.2006
	<b>Georgia</b>	ACC julio 1999	marzo 2005	Acordado en otoño de 2006	13.11.2006	14.11.2006
<b>Europa Oriental</b>	<b>Belarús</b>	--	--	--	--	--
	<b>Moldova</b>	ACC julio 1998	mayo 2004	Acordado a finales de 2004	21.02.2005	22.02.2005
	<b>Ucrania</b>	ACC marzo 1998	mayo 2004	Acordado a finales de 2004	21.02.2005	21.02.2005

Fuente: Comisión Europea

### 3. ¿Qué valor añadido?

Para profundizar en esta última idea, en esta sección analizaremos qué valor añadido ofrece la PEV, es decir, qué novedades aporta para la UE en relación con iniciativas anteriores y qué incentivos reales ofrece a corto plazo para los países de la Europa oriental y a medio y largo plazo para los del Mediterráneo. En relación al primer punto deberíamos empezar por señalar, aunque pueda parecer obvio, las diferencias y las semejanzas en relación a la política de ampliación. Empezando por las últimas, cabe subrayar que en ambos casos estamos ante lógicas asimétricas de negociación que hacen que no haya una negociación real sobre el contenido sino sobre los plazos y los ritmos de la adopción de las medidas que solicita el actor con mayor fuerza (la UE) y sobre las compensaciones que pueden ofrecerse a la parte más débil (el candidato o el vecino). También que en ambas políticas se persigue ampliar el radio de influencia de la UE, expandiendo a su vez la estabilidad, la democracia y la prosperidad. Del mismo modo, ambas copian un modelo basando en la negociación parcial y gradual y en el establecimiento de lo que en terminología anglosajona viene a conocerse como *benchmarks*. A pesar de estas similitudes, una gran diferencia separa ambas políticas: los incentivos son muy distintos (plena integración o asociación privilegiada) y que, por consiguiente, también lo es el nivel de exigencia que la UE puede plantear.

En relación a la política que hasta el año 2004 la UE mantuvo con Ucrania, Moldova, Belarús y las Repúblicas del Cáucaso observamos que antes de la puesta en marcha de la PEV las relaciones estaban débilmente estructuradas, ofrecían escasos ámbitos de integración y los recursos financieros que se les dedicaban a estos países eran escasos. La PEV, con su modelo de integración *à la carte* y con una supuesta inyección financiera representa, pues, un valor añadido para los países del antiguo bloque soviético y realza, a su vez, la capacidad de la UE para promover los procesos de reforma política y económica en esta región.

En relación a la política de la UE hacia el Mediterráneo es donde el diagnóstico es más complejo y, por consiguiente, genera mayor debate tanto a nivel político, como académico y diplomático. A diferencia de lo que sucedía con la Europa oriental, cuando la PEV se puso en marcha, la UE contaba ya con un marco de relaciones estructurado, con más de once años de existencia, con los países ribereños del sur y del este del Mediterráneo. Un marco, conocido indistintamente como Partenariado Euromediterráneo o Proceso de Barcelona, con unos objetivos ambiciosos (hacer del Mediterráneo un área de paz y estabilidad, donde la democracia se

consolide, que devenga un área de prosperidad compartida y de intercambio cultural y humano) y que se compone de en una dimensión multilateral y otra bilateral<sup>5</sup>.

La PEV es una política bilateral y, por consiguiente, el valor añadido deberá hallarse en relación a la dimensión bilateral del Partenariado, es decir, respecto a los Acuerdos de Asociación que la UE firmó años atrás (en algunos casos muy recientemente) con los países del sur y del este del Mediterráneo<sup>6</sup>. Michael Emerson y Germana Noutcheva han analizado, por ejemplo, las diferencias entre el Acuerdo de Asociación con Jordania y el Plan de Acción con este país y señalan como principal transformación un menor énfasis en la dimensión “cooperación” a favor de la dimensión “harmonización”, evidentemente por parte del país socio respecto a las normas de la UE<sup>7</sup>. Emerson y Noutcheva, ciñéndose al caso jordano, señalaban un mayor desarrollo de la agenda de democratización y derechos humanos, abundantes prescripciones en el ámbito del mercado interior o un mayor detalle en áreas como transporte, energía, justicia y asuntos de interior. Por el contrario, en el ámbito comercial no hallaban grandes novedades respecto al Acuerdo de Asociación euromediterráneo.

Más allá de estos detalles, debe señalarse que la PEV proporciona a la UE algunas ventajas respecto al marco euromediterráneo. El énfasis en su naturaleza bilateral, gradual y pragmática permite a la UE avanzar más rápidamente con aquellos países miembros más predispuestos a emprender un programa de reforma política y económica sin haber de esperar al resto de miembros del Partenariado. Aunque es discutible si eso podría haberse hecho ya en el marco de los Acuerdos de Asociación euromediterráneos, la PEV se dota de mejores mecanismos de seguimiento de los progresos de los países socios (*Country Reports*) y en los Planes de Acción ya aprobados el nivel de concreción es mayor en muchos aspectos que el desarrollado en los Acuerdos de Asociación. Con todo, estos Planes de Acción se presentan como algo complementario y que desarrolla estos acuerdos y, por descontado, no invalidan los compromisos allí adquiridos.

Visto ya el valor añadido por parte europea es el momento de analizar el valor añadido para los socios mediterráneos. En este punto hay que recalcar que los nueve socios del Partenariado objeto de la PEV no representan un grupo homogéneo. Hay que diferenciar claramente a aquellos países que están dispuestos a llevar a cabo reformas de calado a nivel político y económico bajo tutela europea (aquí encontramos a Marruecos y Jordania) y aquellos que están menos dispuestos a estos procesos de transformación y menos si pueden interpretarse como una imposición (Argelia y Egipto)<sup>8</sup>. En este punto hay que destacar que Túnez, poco abierto a los procesos de

reforma política, no tiene más alternativa que incorporarse al marco de la PEV ya que no tiene los recursos financieros derivados de los hidrocarburos de Argelia y porque su nivel de dependencia respecto a la UE es mucho mayor que el del Cairo.

#### **4. Los primeros pasos: Un balance tentativo**

Teniendo en cuenta que la PEV sólo ha empezado a dar sus primeros pasos es casi imposible llegar a conclusiones sobre los resultados de esta política, entre otras cosas porque existen aún dudas sobre el funcionamiento del elemento más importante, el Instrumento de Vecindad<sup>9</sup>. Un balance de la PEV debería incluir en qué medida los incentivos ofrecidos son suficientes para que los países del Este de Europa, del Cáucaso y del Mediterráneo emprendan las reformas solicitadas por la UE, si ello se ha traducirá en una mayor prosperidad, estabilidad y respeto de los derechos humanos en la periferia de la UE, si permitirá encontrar solución a asuntos derivados de la proximidad (medio ambiente, crimen organizado, migraciones incontroladas) y también si contribuirá a aumentar la influencia de la UE sobre estos países y, en general, en el sistema internacional. En el curso de una década podrán observarse los resultados en todos y cada uno de estos puntos.

Por ahora, el balance de la PEV sólo puede hacerse en dos ámbitos. El primero es el que veíamos en la sección anterior, es decir, en qué medida la PEV supone un valor añadido tanto para la UE como para el país receptor. Como acabamos de ver, puede representarlo para el conjunto de la UE y para los regímenes de los países vecinos más proclives a la reforma pero para aquellos que lo son menos, los incentivos son aún insuficientes para hacer atractiva la oferta de la UE. El segundo se refiere a la valoración de cómo está funcionando la política hacia el momento, observando qué planes de acción han llegado a consensuarse con los países vecinos y con qué dificultades se ha topado. El cuadro de la página 95 evidencia un modelo a distintas velocidades y con países renuentes a participar en esta política, no sólo en el sur sino también en el este (véase el caso de Belarús).

El hecho que un país clave para la UE como Argelia haya dado repetidas muestras de su negativa a involucrarse en la PEV así como la lentitud de las negociaciones con un país de la importancia de Egipto son dos elementos negativos que obligan a la reflexión. Estos hechos evidencian, con independencia de la actitud de estos dos países, un problema de comunicación por parte de la UE (cómo se ha vendido esta política) pero también un problema de incentivos.

Es en este punto que este primer balance tentativo ofrece dudas importantes. La UE puede entrar en una crisis de credibilidad sino es capaz de transformar las promesas iniciales (*todo salvo las instituciones*) en ofertas tangibles y si sigue con una política absolutamente renuente a contemplar avances en ámbitos importantes para los intereses de los países socios como los temas agrícolas o en movimiento de personas. Es significativo que la UE, en su revisión de la PEV realizada en diciembre de 2006, admitiese problemas en cuanto a los incentivos que ofrece a los países vecinos, señalando la necesidad de profundizar en los ámbitos que son de mayor interés para éstos (libre comercio sin exclusiones y facilidades para el movimiento de personas) pero reconociendo también que ello sólo podría hacerse a medio o largo plazo<sup>10</sup>. Por lo tanto, hay un riesgo real de que la UE caiga en una crisis de credibilidad si no es capaz de proporcionar tales incentivos. Ello no sólo perjudicaría su imagen internacional sino que tendría como efecto secundario aumentar las demandas de plena adhesión a la UE puesto que sólo ahí se tomarían como creíbles los compromisos de la UE.

## **5. La PEV y el Partenariado Euromediterráneo: En búsqueda de una compatibilidad posible**

Aunque tengan ámbitos geográficos y características distintas, el Partenariado Euromediterráneo (o Proceso de Barcelona) y la PEV pueden entrar en contradicción o cuanto menos en solapamientos innecesarios. Existe el temor, extendido sobre todo entre aquellos que se definen como "mediterraneístas", de que en un futuro no muy lejano el Partenariado Euromediterráneo quede engullido por una PEV y que ésta elimine toda vocación de construcción regional y haga inútiles los esfuerzos puestos durante los más de diez años de existencia del Partenariado<sup>11</sup>. Junto a este temor, países como Francia ven con inquietud la supremacía de la PEV sobre el Partenariado si ello significa priorizar la política oriental de la UE en detrimento de la Mediterránea y España teme también perder su protagonismo indiscutido en la política mediterránea de la Unión y, de paso, la marca "Barcelona"<sup>12</sup>.

Podemos imaginar cinco escenarios distintos de cuál puede ser la convivencia entre el proceso de Barcelona y la PEV. El primero consiste en la completa absorción del Partenariado por parte de la PEV. En el segundo, ambas iniciativas se mantienen pero con una clara supremacía de la PEV y un rol marginal para el Proceso de Barcelona. En el tercer escenario tendríamos un reparto eficiente de tareas entre ambos proyectos,

concentrándose cada cuál en aquellos puntos en los que aporta un valor añadido mayor. En el cuarto, se mantendrían también ambas iniciativas pero sin tal reparto de tareas sino, al contrario, solapándose y persiguiendo en ocasiones objetivos contradictorios. El quinto se caracterizaría por un notorio fracaso de la PEV (probablemente por su incapacidad de ofrecer incentivos reales), su consecuente desaparición y el mantenimiento del Partenariado como principal marco de relación en el ámbito euromediterráneo.

Ni las dos primeras opciones ni las dos últimas son aconsejables para los intereses de la UE. Es por ello que en las páginas que siguen definimos qué elementos podrían caracterizar una división de tareas eficaz entre ambos proyectos. Ya en 2004 Tobias Schumacher había sugerido que era muy probable que la PEV copara la dimensión bilateral del proceso de Barcelona y se centrara en aspectos muy específicos mientras que el Partenariado mantuviera la dimensión multilateral e institucional (carente en la PEV). A grandes trazos compartimos este diagnóstico que, en otras palabras, reserva la dimensión de *politics* al Partenariado y la mayoría de *policies* a la Vecindad<sup>13</sup>.

Ciertamente, la PEV tiene grandes oportunidades de hacerse con la hegemonía de la dimensión bilateral de la política mediterránea de la Unión. No obstante, los Planes de Acción deberán ser coherentes con los principios y orientaciones generales fijadas en el plan de trabajo quinquenal de BCN y otros textos de idéntica naturaleza que pudieran sucederle. Además, en algunos casos en que lo bilateral no puede darse sin ser enmarcado en un diálogo regional, particularmente entre el país del sur y sus vecinos, es probable (o cuanto menos es deseable) que se siga priorizando el trabajo en el marco del Partenariado. Los ejemplos más claros los hallamos en algunas dimensiones de la política medioambiental o en la lucha contra el crimen organizado<sup>14</sup>.

Por más que el Proceso de Barcelona consiga mantener bajo su paraguas algunas políticas, su supervivencia y prestigio pasará por fortalecer su dimensión de "politics"<sup>15</sup>. Ya ahora es su principal valor añadido. Cuando los partidarios del refuerzo del Partenariado señalan sus virtudes, la que mayor consenso genera es la de ser el único foro regional que permite el contacto regular y a distintos niveles entre Israel y sus vecinos árabes. Aunque los resultados no sean especialmente visibles, esta función de marco de diálogo político, no tanto entre norte y sur, sino entre los propios vecinos del sur, es la principal contribución del Proceso de Barcelona. Por consiguiente, potenciar y aumentar la visibilidad de esta dimensión equivale a asegurar el mantenimiento del Proceso de Barcelona.

A ello podría contribuir enormemente una relativa mejora de la situación en Oriente Medio. Aunque las situaciones de crisis evidencien más si cabe la necesidad de este marco de diálogo es cuando existe cierta perspectiva de resolución que el diálogo político es capaz de producir resultados. No en vano, el Proceso de Barcelona nació en una de estas fases de relativo optimismo, tras los acuerdos de Oslo de 1993. Que todos los países de la UE y no sólo los Mediterráneos se sientan concernidos por el devenir de la región es también una buena garantía de éxitos. Finalmente, también sería apropiado que el Partenariado se dotara de una estructura institucional capaz de agilizar y dar mayor visibilidad a este diálogo político. Por un lado debería considerarse la mejora y potenciación de las instituciones ya existentes (la Asamblea Parlamentaria Euromediterránea y la Fundación Anna Lindh) y valorar en qué medida otras propuestas como la creación de un Mr./Ms. Med, de un secretariado permanente, o instaurar un sistema de copresidencias, contribuirían a este objetivo<sup>16</sup>.

## 6. Conclusiones

En este análisis hemos partido de tres premisas. La primera, que la PEV no tiene porqué suplantarse otras iniciativas de cooperación como el Proceso de Barcelona. La segunda, que es positivo que este proceso, lanzado en Barcelona en 1995, se mantenga en vida. La tercera, que por más que algunos sectores políticos y académicos lamenten ahora la puesta en marcha de la PEV, es necesario asumir su existencia y hacer lo posible para que su implementación pueda contribuir a hacer del Mediterráneo una zona de paz, democracia, prosperidad compartida e intercambio humano.

Teniendo en cuenta tales supuestos, consideramos que una división de tareas razonable entre la PEV y el PEM pasa por asumir que una buena parte de las políticas bilaterales se desarrollarán en el marco de la PEV y que el Partenariado deberá concentrarse en la dimensión más política de las relaciones de la UE con los socios mediterráneos. Es decir, que deberá reforzarse la dimensión institucional y deberá darse mayor relevancia a los frecuentes encuentros entre todos los miembros del Partenariado.

Con todo, existe el peligro de defender al Partenariado como un fin en sí mismo. Deben tenerse en mente los intereses de Europa y también los intereses compartidos con los países mediterráneos. A la luz de estos intereses pueden darse pasos importantes para mejorar la eficiencia tanto del Partenariado como de la PEV.

En el marco de este esfuerzo colectivo por mejorar los resultados de las iniciativas existentes, se debería evaluar, especialmente, qué tipo de incentivos está ofreciendo actualmente la UE a los países mediterráneos para que estos lleven a cabo reformas políticas, legales y económicas, a menudo en áreas muy sensibles. Respecto a este tema existe un consenso bastante amplio de que lo ofrecido actualmente es insuficiente. Incluso la Comisión Europea, en la antes citada comunicación de diciembre de 2006, abordaba la necesidad de pensar fórmulas de facilitar la libertad de movimiento, aunque sea de forma selectiva y gradual. Éste puede ser un camino a explorar, pero hay muchos más. Resulta evidente que la oferta de "todo salvo las instituciones" no llegará nunca a materializarse y es precisamente por ello que es más urgente que nunca definir qué es lo que finalmente se ofrecerá y reflexionar acerca de si cierta institucionalización en el marco del Proceso de Barcelona puede ser atractiva para los socios mediterráneos.

## Notas

<sup>1</sup> Sobre este punto, véase J. KEELEY, "New Wine in Old Wineskins: Promoting Political Reforms through the New European Neighbourhood Policy", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, No.1, 2005, pp. 29-55; y R. DANNREUTHER, "Developing the Alternative to Enlargement: The European Neighbourhood Policy", *European Foreign Affairs Review*, Vol. 11, Núm. 2, 2006, pp. 183-201; y R. BALFOUR y A. ROTTA, "Beyond enlargement. The European neighbourhood policy and its tools", *The International Spectator*, Vol. XL, No. 1, 2005, pp.7-21.

<sup>2</sup> S. SENYÜCEL; S. GÜNER; S. FAATH y H. MATTES, "Factors and Perceptions Influencing the ENP's Objectives in Selected Southern Mediterranean Partner Countries", *EuroMeSCo Research Report*, Núm. 49, 2006.

<sup>3</sup> R. PRODI, "L'Europe élargie, une politique de proximité comme clé de la stabilité", Sexta conferencia mundial de la red ECSA, Bruselas, 5 y 6 de Diciembre de 2002.

<sup>4</sup> Comisión Europea, *Wider Europe—Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, COM(2003) 104 final, Bruselas, 11 de marzo de 2003.

<sup>5</sup> Entre las múltiples obras dedicadas al Proceso de Barcelona véase, entre otras, H. AMIRAH FERNÁNDEZ y R. YOUNGS (eds.), *La Asociación Euromediterránea una década después*, Madrid: FRIDE/Real Instituto Elcano, 2005; A. JÜNEMANN (ed.), *Euro-Mediterranean Relations after September 11, International, Regional and Domestic Dynamics*, London y Portland OR: Frank Cass, 2004; y B. KHADER, *Le Partenariat Euro-Méditerranéen, après la conférence de Barcelona*, Paris: l'Harmattan, 1997.

<sup>6</sup> Por ejemplo, en el caso de Egipto este acuerdo entró en vigor en junio de 2004.

---

<sup>7</sup> M. EMERSON y G. NOUTCHEVA, "From Barcelona Process to Neighbourhood Policy: Assessments and Open Issues", *CEPS Working Paper*, Núm. 220, 2005.

<sup>8</sup> Sobre el caso egipcio véase E. SOLER i LECHA, "Egipte, la UE i el Partenariat Euromediterrani. La difícil adaptació a una nova etapa", *Dcidob*, Núm. 97, 2006, pp. 14-17.

<sup>9</sup> No obstante, el funcionamiento de este instrumento se ha empezado a clarificar a partir de octubre de 2006: "Reglamento (CE) Nº 1638/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de octubre de 2006 por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación", *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 310, 9 de noviembre de 2006.

<sup>10</sup> Comisión Europea, *La consolidación de la Política Europea de Vecindad*, COM (2006) 726 final, Bruselas, 4 de diciembre de 2006.

<sup>11</sup> Sobre este debate, véase, entre otros, R. DEL SARTO y T. SCHUMACHER, "From EMP to ENP: What's at Stake with the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean?", *European Foreign Affairs Review*, Vol. 10, Núm. 1, 2005, pp. 17-38; A. MAHJOUR, "La politique européenne de voisinage: un dépassement du partenariat euro-méditerranéen", *Politique Étrangère*, Núm. 3, 2005, pp. 535-544.

<sup>12</sup> Como ejemplos de esa actitud, véase la comparecencia del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación (Miguel Ángel Moratinos), para informar sobre las líneas generales de la política de su departamento, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (asuntos exteriores), VII legislatura, Núm. 24, 19 Mayo de 2005, p. 7 y el análisis de J. NÚÑEZ VILLAVERDE "Las relaciones euromediterráneas tras la cumbre de Barcelona", *Memorando OPEX*, Núm. 5, 2006.

<sup>13</sup> Véase T. SCHUMACHER, "Riding the winds of change: the Future of the Euro-Mediterranean Partnership", *The International Spectator*, Vol. 39, Núm. 2, 2005, pp. 89-102.

<sup>14</sup> En la revisión de la PEV hecha por la Comisión en diciembre de 2006 (Comisión Europea, *Consolidación de la Política Europea de Vecindad*, COM (2006) 726 final, Bruselas, 4 de diciembre de 2006) se pone de manifiesto la necesidad de superar el esquema puramente bilateral en ésta y otras áreas para que la PEV pueda obtener resultados óptimos.

<sup>15</sup> Para mayor discusión sobre este punto véase E. SOLER i LECHA, "El Mediterráneo tras la cumbre de Barcelona: la necesidad de una voluntad política ampliada", *Documentos CIDOB Mediterráneo*, Núm. 5, 2006.

<sup>16</sup> Sobre este debate, véase D. SCHMID, "Les institutions européennes dans le fonctionnement du PEM: de la répartition des compétences à la gestion dynamique du quotidien", *EuroMeSCO paper*, Núm. 36, 2004.



## El Parlamento Europeo como actor en la Política Europea de Vecindad

*Michal Natorski*

### 1. Introducción

El Parlamento Europeo (en adelante, PE) desde el punto de vista formal no es un órgano central en el sistema de política exterior europea. Sus prerrogativas formales en cuanto al control de la actuación de otros actores de la política exterior europea son en general limitadas y fragmentadas según el área política. Éstas van desde las muy limitadas competencias en los aspectos externos de los asuntos de justicia e interior (véase capítulo 5 de este volumen), pasando por las prerrogativas blandas de consulta sobre los asuntos relacionados con la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), hasta los poderes fuertes de aprobación del presupuesto comunitario o de los acuerdos internacionales con fuertes implicaciones presupuestarias (véase capítulo 9 de este volumen).

La Política Europea de Vecindad (PEV) abarca todas estas áreas de la política exterior europea al intentar conducir de manera más coherente las relaciones con los vecinos del Mediterráneo, Europa oriental y Cáucaso. Por ello, los debates y trabajos sobre la emergente política de vecindad iniciados en el año 2002 se presentaban como una oportunidad para el PE para mejorar su posición institucional y, al menos a nivel informal, incrementar a través de la PEV su influencia en el proceso de preparación, implementación y control de la política exterior europea<sup>1</sup>. Sin embargo, como argumentamos en el presente texto, el PE no aprovechó los trabajos preparatorios de la PEV entre 2002 y 2004 como una posibilidad para ganar mayor influencia en esta política ni para mejorar su posición institucional en el sistema de política exterior europea en general.

El capítulo se inicia con un análisis de las posiciones del Parlamento en la PEV a partir de los debates y sustancia de los dos Informes realizados en esta materia. El apartado siguiente se centra en la evaluación de hasta qué punto el PE ha incorporado la PEV en su agenda de acción exterior. El capítulo se cierra con unas breves conclusiones sobre los factores que han dificultado el papel del PE como actor relevante en la PEV.

## **2. Las posiciones del Parlamento Europeo en la Política Europea de Vecindad**

El análisis de las posiciones del Parlamento Europeo en la Política Europea de Vecindad aquí realizado se centra principalmente en los años 2003 y 2004, hasta la publicación en mayo de 2004 de la Comunicación de la Comisión Europea "Política Europea de Vecindad"<sup>2</sup>. Este análisis se basa en el examen sobre todo en la elaboración y contenido del "Informe Napoletano", aprobado en noviembre de 2003. Sin embargo, extendemos también el análisis del papel del PE al periodo de implementación de la PEV iniciado tras la redacción en diciembre de 2004 de los primeros Planes de Acción entre la UE y los países terceros. Para ello se analizan también los trabajos preparatorios y sustancia del "Informe Tannock" aprobado en enero de 2006.

### *Informe Napoletano*

En mitad de la quinta legislatura del PE se inició el debate sobre el futuro de las relaciones con los Estados vecinos de la UE ampliada y la definición del concepto de la nueva política de vecindad. Durante los primeros meses de trabajos sobre la misma, el PE se limitó a observar en sus resoluciones la necesidad de desarrollar una nueva estrategia hacia los nuevos vecinos orientales, emplazando a la Comisión a emprender esta tarea<sup>3</sup>. Sólo después de la publicación por la Comisión Europea de la Comunicación "Una Europa más amplia"<sup>4</sup>, el PE a iniciativa propia comenzó los trabajos dirigidos a adoptar una posición institucional sobre la PEV. El resultado de estos trabajos fue la resolución "Nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur", adoptada el 20 de noviembre de 2003, a partir del Informe a cargo de la eurodiputada italiana Pasqualina Napoletano del grupo del Partido Socialista Europeo<sup>5</sup>. El análisis del desarrollo del debate y contenido de dicho informe revela que sobre todo la cultura del consenso del PE y, en menor medida, su tendencia a mantener una imagen institucional autónoma influyeron de manera decisiva en la posición del PE sobre la PEV<sup>6</sup>.

La voluntad del PE de conseguir el consenso más amplio posible queda patente en el elevado índice de aceptación de las enmiendas propuestas al primer Informe Napoletano. Más específicamente, este alto nivel de aceptación de enmiendas resulta en que el contenido acaba siendo muy general y, por lo tanto, poco polémico. Por ejemplo, en el proceso de aprobación del Informe Napoletano en la Comisión de Asuntos Exteriores, se aprobaron 37 de las 57 enmiendas presentadas a la parte introductoria del proyecto de resolución (supuestos y principios generales de la futura PEV). En cambio, en el caso de las enmiendas relacionadas con la relación de la PEV con las futuras ampliaciones y la cuestión del alcance geográfico, un tema más polémico y susceptible de caer en contradicciones con otras partes de la resolución, sólo 12 de las 48 fueron aprobadas.

La cuestión del alcance geográfico fue ciertamente uno de los más controvertidos en el debate del Informe. Los eurodiputados participantes en el debate fueron más bien partidarios de dotar la futura PEV de un carácter inclusivo, extendiéndola a todas las áreas geográficas vecinas de la UE ampliada. Así, la resolución final del PE optó por apoyar la inclusión de Rusia, Ucrania, Moldava, países del Cáucaso Meridional, Estados del Sur de Mediterráneo, incluyendo Libia y Mauritania, Estados europeos de la EFTA (Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza) y todos los microestados europeos, así como Turquía y los Estados de los Balcanes occidentales, estos últimos a través de su inclusión en el Partenariado Euromediterráneo. Después de muchas polémicas sobre la redacción de los puntos correspondientes, dado el debate sobre la ampliación de la UE hacia Turquía, se reconoció que la PEV no es incompatible con las aspiraciones de algunos de los Estados europeos de convertirse en miembros de la UE e incluso indicó que, en el caso de los países como Ucrania y Moldova, sus aspiraciones de adhesión podrían ser un incentivo adicional para cooperar en el marco de la PEV.

A juzgar por el número de enmiendas propuestas, se puede observar que los temas que atrajeron mayor interés por parte de los eurodiputados fueron las cuestiones generales de supuestos, principios y objetivos de la nueva iniciativa, su alcance geográfico y, en menor medida, los instrumentos para su implementación. El énfasis en las cuestiones generales se ve confirmada por la ya poca dedicación del informe mismo a los temas de contenido de la PEV. En este sentido, el Informe se limitó a destacar que la futura PEV debería consistir en la cooperación en tres áreas (política, humana, civil y cultural; de seguridad interna y externa; y el desarrollo económico y social sostenible). Es decir, el PE sólo avanzó una propuesta poco detallada y sin relacionarla con el contenido de la propuesta de la Comisión Europea. Finalmente, los efectos de la cultura del consenso en los

trabajos del Parlamento Europeo también se pueden observar en la extensión de los informes tras su debate y votación. En el caso de la resolución basada en el Informe Napolitano, ésta pasó de los 28 puntos iniciales a un total de 53.

El segundo factor explicativo de la posición del PE sobre la PEV, la predisposición del PE a subrayar su autonomía institucional, no es tan dominante como el anterior, pero se expresa en dos aspectos: la tendencia del PE a destacar su propia agenda exterior y la insistencia en subrayar los espacios donde deberían ser preservadas sus competencias formales, sobre todo presupuestarias.

El interés en destacar la propia agenda exterior queda patente en las escasas referencias y posición explícita del PE sobre la Comunicación de Comisión Europea, "Una Europa más amplia". Es más, el PE adoptó posiciones en temas que no figuran en el planteamiento inicial de la Comisión. Por ejemplo, el PE debatió de manera extensa sobre cuestiones de actualidad en los Estados incluidos en la PEV; también se otorgó mucha importancia a la cuestión de aclarar la relación de la PEV con otras iniciativas europeas que rigen la acción exterior en su vecindad, sobre todo el Proceso de Barcelona y, además, indicó la necesidad de que la política de la UE hacia la vecindad debería coordinarse con otras organizaciones e instituciones internacionales. Pero de alguna manera, el PE obvió algunas de las propuestas más relevantes de la Comunicación de la Comisión, como por ejemplo las referencias a la integración de los países vecinos al mercado interior, aspectos relacionados con el fomento y protección de las inversiones o la mayor implicación de la UE en la solución de conflictos y la gestión de crisis o la posibilidad de establecer nuevos acuerdos de vecindad.

El aspecto de afianzar sus propias competencias se expresa en el interés de los eurodiputados por dotar la PEV de un amplio abanico de instrumentos, sobre todo financieros<sup>7</sup>. En específico, el PE observó la necesidad de crear un nuevo Instrumento de Vecindad con elementos que propiciasen la cooperación transfronteriza e interregional. Además, refiriéndose a la implementación de los Planes de Acción y al nuevo instrumento de la cooperación bilateral en el marco de la PEV, el PE puso énfasis en la necesidad de que fueran respetadas sus prerrogativas legislativas y presupuestarias. Sin embargo, la posición del PE sobre el diseño de este instrumento básico de la PEV es muy general<sup>8</sup>.

*Informe Tannock*

Pocos meses después de la aprobación de la resolución del PE, la Comisión Europea presentó en mayo de 2004 la Comunicación "Política europea de vecindad" que constituye el fundamento de la actual PEV<sup>9</sup>. En este documento, es difícil apreciar alguna influencia de los debates del PE en torno al Informe Napoletano. A partir de aquella fecha, la Comisión Europea empezó el proceso de implementación de la PEV preparando y negociando los Planes de Acción con los países socios, una buena parte de los cuales fueron aprobados definitivamente durante 2005. Sin embargo, la segunda posición institucional del PE sobre la PEV no fue adoptada hasta el 19 de enero de 2006, después de 10 meses de debates y trabajos preparatorios<sup>10</sup>. Esta vez, como base de la resolución sirvieron los trabajos preparatorios desarrollados por dos eurodiputados, el alemán Armin Laschet del Partido Popular Europeo, sustituido después por el británico Charles Tannock del mismo grupo parlamentario y vice-presidente de la delegación interparlamentaria del PE con Ucrania<sup>11</sup>.

Igual que en el caso de la posición anterior del PE sobre la PEV, durante este debate también se observa la propensión a la búsqueda del consenso político entre las diferentes opciones existentes en el PE. Durante los debates sobre el Informe Tannock también se presentaron numerosas enmiendas al proyecto de resolución del PE. Igual que en el caso del Informe anterior, con tal de poder incluir opiniones y sensibilidades diferentes, el informe Tannock pasó de 34 puntos iniciales a 72. El análisis de los principales temas de debate reflejados en las enmiendas muestra que el interés de los eurodiputados respecto a la PEV continuaba centrado en los asuntos generales, supuestos y principios relacionados con la PEV<sup>12</sup>. El procedimiento para alcanzar el consenso del PE en la transacción de las enmiendas fue, esta vez, el de agrupar enmiendas particulares en una sola.

Por otro lado, es visible la voluntad de preservar el consenso alcanzado ya durante los debates sobre el Informe Napoletano. Por ejemplo, las cuestiones relacionadas con el alcance geográfico de la PEV y la relación de ésta con otras iniciativas dirigidas a los países vecinos de la UE ampliada no suscitaron mucho debate y el PE mantuvo con pocos cambios su posición expresada en la resolución anterior. De esta manera, y aunque estas cuestiones fueron ya decididas por los Estados miembros y la Comisión Europea, el PE mantuvo su posición de: involucrar al máximo número de países vecinos, incluyendo Rusia, los Estados candidatos o los micro-Estados europeos; reforzar la relación de la PEV con los trabajos de otras organizaciones internacionales (OSCE, Consejo de Europa, EEA/EFTA); y

aclarar y definir con mejor precisión la relación entre la PEV y otras iniciativas de la UE desarrolladas hacia los Estados vecinos (el Proceso de Barcelona, la Dimensión Septentrional).

Esta vez, la tendencia de subrayar la autonomía institucional del PE en su posición sobre la PEV fue el factor que dominó los trabajos sobre el Informe Tannock. En este sentido, el PE puso especial énfasis en afirmar la propia voz como actor en temas de política exterior, tomando posición en los acontecimientos actuales en toda el área geográfica que abarca la PEV. Una cuarta parte de la resolución del PE fue dedicada a expresar la posición del PE sobre la situación en los Estados incluidos en la PEV y el estado de sus relaciones con la UE. Además, a diferencia de la resolución de 2003, el PE prestó una considerable atención a definir mejor su posición sobre la sustancia y los instrumentos de la PEV. En cuanto al contenido de la PEV, el PE propuso toda una serie de medidas relacionadas con la extensión de la cooperación con los Estados vecinos en los ámbitos de energía, medio ambiente, redes de transporte, migraciones, e investigación. También se propuso la invitación de los Estados vecinos a participar en los programas comunitarios en las áreas de cultura, educación, medio ambiente y juventud. En la resolución se adopta también una posición explícita sobre el funcionamiento de los instrumentos y mecanismos de la PEV: los Planes de Acción y el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación. En este contexto, el PE reivindicó su papel institucional de co-participar en la preparación y evaluación de los Planes de Acción. Y finalmente, en lo relacionado con el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación, el PE puso el énfasis en recordar sus competencias como autoridad presupuestaria.

### **3. Incorporación de la PEV a la agenda exterior del PE**

A partir de 2002, el PE otorga cada vez más importancia a los aspectos relacionados con la PEV en su agenda exterior. Sin embargo, el análisis del contenido de las resoluciones sobre los Estados vecinos y los trabajos desarrollados por las Delegaciones Interparlamentarias, demuestran que este proceso de incorporación de la PEV en la propia acción exterior se ha realizado de manera poco constante y con algunas incoherencias.

#### *La PEV en las resoluciones del Parlamento Europeo*

La incorporación de la PEV en la agenda política del PE durante el periodo estudiado se ha caracterizado por su disparidad, según los países

destinatarios de esta iniciativa. Estas características también se pueden atribuir, en buena medida, a los dos factores explicativos señalados anteriormente –la cultura de búsqueda y respeto del consenso y la tendencia a subrayar la autonomía institucional del PE en la acción exterior de la UE.

El análisis de 29 resoluciones sobre la situación y relaciones con los países vecinos aprobadas por el PE entre 2003 y 2006 demuestra como la PEV fue adquiriendo, aunque con dificultades, un papel más relevante en sus posiciones institucionales. En relación a la vecindad mediterránea, los aspectos relacionados con el PEV constituyeron un elemento más bien secundario, sobre todo debido a que el PE ya había elaborado de manera extensiva su propia agenda sobre el Partenariado Euromediterráneo. Por ejemplo, en la resolución sobre las relaciones euromediterráneas adoptada en noviembre de 2003 sólo se menciona que la PEV debería contribuir a definir mejor las políticas de derechos humanos y democratización y contribuir al inicio de un diálogo en estos ámbitos con los países socios<sup>13</sup>. En las dos resoluciones posteriores sobre el Proceso Euromediterráneo, el PE incorporó de modo más amplio las referencias sobre la PEV, pero en las resoluciones sobre el proceso de paz en Oriente Medio adoptadas en el mismo periodo, las referencias a ésta son casi inexistentes.

En las resoluciones monográficas sobre los Estados vecinos, el PE menciona la PEV como uno de los elementos de la política de la UE en las relaciones con sus socios, pero raras veces utiliza estas resoluciones para expresar su posición sobre qué carácter debería tener la PEV dirigida hacia estos países. Estas inconsistencias son muy visibles en las resoluciones sobre los vecinos orientales de la UE, debido sobre todo al largo tiempo transcurrido en la búsqueda de un nuevo consenso dentro del PE en cuestiones que antes de la ampliación de la UE no constituían un tema central de la agenda exterior de la Eurocámara y que, además, debían tomar en cuenta la evolución de la situación en estos países: Revolución de las Rosas en Georgia, Revolución Naranja en Ucrania o el deterioro de la situación en Belarús en materia de respeto de los principios democráticos y derechos humanos. Por ejemplo, si bien la resolución basada en el Informe Napolitano apoyaba la inclusión de los países de Cáucaso meridional a la PEV, la resolución sobre Georgia adoptada pocos días después no contempló la PEV como un elemento de la política de la UE hacia este país. En la siguiente resolución sobre las recomendaciones del PE dirigidas al Consejo sobre la política de la UE hacia el Cáucaso meridional, se volvió a insistir en incluir a estos países, bajo ciertas condiciones, en la PEV<sup>14</sup>. En el caso de Belarús, la búsqueda de una posición consensuada del PE sobre la situación en este país también causó incoherencias en hacer uso de la PEV

como elemento de la política de la UE hacia sus vecinos. De las siete resoluciones sobre la situación en Belarús, el PE sólo hizo referencias a la PEV en cuatro, observando que Belarús por las características de su régimen no puede beneficiarse de la PEV, pero instando a la Comisión a elaborar un programa financiero, de acuerdo con los objetivos de la PEV, dirigido a la sociedad civil y la radiodifusión. En las otras tres resoluciones sobre Belarús, la PEV ni se menciona<sup>15</sup>.

En este marco general de la incorporación de la PEV a la agenda exterior del PE, caracterizada por el desequilibrio entre diferentes países y el trato secundario otorgado a esta iniciativa, las resoluciones sobre Ucrania constituyen una excepción. Las resoluciones sobre Ucrania adoptadas a lo largo de 2004 y 2005, en el contexto del proceso electoral en Ucrania y la Revolución Naranja, instaban continuamente a la Comisión Europea a adoptar un Plan de Acción que incluyera propuestas destinadas a promover las reformas políticas e institucionales o que incluyera medidas destinadas a reforzar la sociedad civil. Posteriormente a la Revolución Naranja, el PE adoptó una resolución que solicitó a la Comisión y al Consejo la revisión y la ampliación del contenido del Plan de Acción, de acorde con la nueva situación en Ucrania y las sólidas aspiraciones europeas del gobierno ucraniano. Esta solicitud se repitió en la resolución adoptada después de las elecciones parlamentarias de marzo de 2006<sup>16</sup>. Esto demuestra que en las cuestiones relacionadas con Ucrania, el PE trataba de convertirse en un líder institucional dentro de la UE y plantear una agenda ambiciosa de las relaciones con dicho país. Y para conseguir este fin, el PE hizo uso de todos los instrumentos a su disposición, en un momento en que la participación del PE en la Revolución Naranja en Ucrania hizo muy visible la labor de la Eurocámara como institución autónoma en el marco del sistema de política exterior europea.

### *Trabajos de las delegaciones interparlamentarias y la PEV*

Las delegaciones interparlamentarias del Parlamento Europeo constituyen unos órganos relevantes en la acción exterior del PE y sus funciones consisten, entre otras, en el intercambio de información con actores de países terceros y la representación del PE en el exterior<sup>17</sup>. Las pautas de incorporación de la PEV en la agenda de trabajo de estos órganos tienen que ver, sobre todo, con el factor de la búsqueda de una posición del PE como actor en la política exterior europea<sup>18</sup>.

Siguiendo la pauta de la incorporación de la PEV en la agenda exterior del PE en general, las cuatro delegaciones con los Estados de Europa

oriental<sup>19</sup> dedicaron mayor interés a debatir cuestiones relacionadas con la PEV que las delegaciones con los países Magreb y del Mashreq. La delegación interparlamentaria con Ucrania en particular, ya desde 2002 debatía y analizaba el desarrollo y las posibles consecuencias de la emergente PEV en las relaciones entre la UE y Ucrania y cómo ésta podía afectar a la situación en este país. Además, a partir de 2004, también durante varias reuniones internas y con los representantes de Ucrania, se analizó detalladamente el contenido del Plan de Acción. También la delegación interparlamentaria con Moldava trató de manera muy extensa la PEV y, como en el caso ucraniano, después de las reuniones bilaterales, con participación de los representantes de la Comisión Europea y de la Presidencia, se adoptaron recomendaciones sobre la PEV. Por otro lado, durante las actividades de la delegación interparlamentaria con países del Cáucaso meridional, los socios aprovecharon para expresar de manera reiterada sus aspiraciones de estar involucrados en la PEV e influir de esta manera en la posición del PE en su conjunto. En general, en el caso de las delegaciones interparlamentarias con los países de Europa oriental y Cáucaso, se puede apreciar una mayor voluntad de influencia coincidiendo con la participación de eurodiputados de los nuevos Estados miembros con interés de priorizar las relaciones con los vecinos orientales de la UE. De esta manera, la PEV sirve como instrumento para perfilar una nueva y más ambiciosa agenda de relaciones con estos países y, con ello, incrementar la relevancia de las delegaciones interparlamentarias y del PE en general.

Asimismo, se puede observar una cierta continuidad entre los trabajos y agenda de las delegaciones interparlamentarias a lo largo de las legislaturas, debido sobre todo a un elaborado consenso entre los eurodiputados interesados en las relaciones con cada país. Esta pauta de continuidad de los trabajos es visible también en las actividades de las delegaciones interparlamentarias con los países de Magreb, Mashreq, Israel y la Autoridad Palestina, que no dedicaron sus actividades a analizar y debatir la PEV. La PEV no se convirtió en un elemento de la agenda de ninguna de estas cuatro delegaciones interparlamentarias, que sólo se limitan a mencionar la adopción de los Planes de Acción.

#### **4. Conclusiones**

Según el examen realizado, se puede afirmar que en el periodo estudiado (2002-2006) el PE ha tenido escaso protagonismo e influencia en el proceso de diseño e implementación de la PEV. El Parlamento mismo reconoce que,

por ejemplo, la resolución de noviembre de 2003 sobre la política de vecindad no fue tomada en cuenta por la Comisión a la hora de adoptar las directrices sobre la PEV en mayo de 2004, avaladas por el Consejo un mes después. Una de las pocas influencias sustanciales en la PEV fue la inclusión de los tres Estados del Cáucaso meridional en el marco de la PEV. Además, el PE actuó de manera reactiva, con considerables retrasos a la hora de abordar la PEV y sus posiciones no respondieron, en líneas generales, a las cuestiones que constituían objeto de debate entre los Estados miembros y en la Comisión Europea. Por el momento, el PE tampoco ha conseguido incorporar la PEV como un elemento destacado de su propia agenda exterior.

Hemos argumentado que esta situación es resultado de las propias características institucionales del PE en el sistema institucional de la política exterior europea, en concreto, dos aspectos íntimamente relacionados: el primero, la cultura de buscar y posteriormente preservar el consenso más amplio posible sobre los temas de la agenda exterior; y el segundo, la tendencia a destacar la propia autonomía institucional del PE, a veces a costa de obviar los temas de debate planteados por otras instituciones. Los dos aspectos se encuentran intervenculados ya que, sin una posición cohesionada y fuerte, el PE difícilmente puede jugar un papel influyente ante el Consejo y la Comisión, en un área en la que sus competencias son tan difusas.

Así, en primer lugar, las resoluciones del PE sobre la PEV normalmente fueron adoptadas por una abrumadora mayoría, pero el consenso fue de carácter general, evitando las posibles polémicas sobre las propuestas y soluciones concretas presentadas por la Comisión Europea. Además, la posición del PE sobre la PEV fue preparada durante prolongados trabajos y debates, lo que impidió reaccionar con cierta rapidez a las propuestas de la Comisión Europea. Así, las ideas del PE propuestas en fases relativamente avanzadas de los trabajos sobre el contenido de la PEV no han podido ser tomadas en cuenta. A ello cabe sumar el hecho de que la Comisión de Asuntos Exteriores del PE ya tiene de por sí una agenda de actividades muy sobrecargada<sup>20</sup>.

En segundo lugar, durante los debates sobre la PEV, el PE buscó espacios y oportunidades para expresar sus puntos de vista sobre diferentes aspectos coyunturales que no estaban vinculados directamente con los trabajos sobre esta política. Por eso, al intentar mantener su propio enfoque en los asuntos debatidos y defender las prioridades tradicionales de su acción exterior, el PE hizo muy limitadas referencias a las propuestas presentadas por la Comisión Europea, evitando convertirse en un comentarista de propuestas presentadas por otras instituciones. Pero

paradójicamente, con esta desconexión de la agenda de los actores más directamente implicados en la elaboración de la PEV, el PE no ganó capacidad de influencia en este proceso, sin más bien al contrario.

## Notas

---

<sup>1</sup> La tendencia del PE a buscar mayor influencia en la política exterior europea, sobre todo a través de mecanismos informales, ha sido una constante. Véase: B. CRUM, "Parliamentarization of the CFSP through informal institution-making?, The fifth European Parliament and the EU High Representative", *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, Núm. 3, April 2006, pp. 383-401; A. MAURER, D. KIETZ, Ch. VÖLKEL, "Interinstitutional Agreements in the CFSP: Parliamentarization through the Back Door?", *European Foreign Affairs Review*, Vol. 10, Núm. 2, 2005, pp. 175-195. La tesis de ventana de oportunidad está refrendada también por la observación de que la Comisión Europea incrementó su papel informal en la PEE gracias a su activa participación en la preparación de la PEV. J. KELLY, "New Wine in Old Wineskins: Promoting Political Reforms through the New European Neighbourhood Policy", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, Núm. 1, 2006, pp. 29-55.

<sup>2</sup> Así nuestro análisis abarca una parte de la cuarta legislatura (1999-2004) y la primera parte de la quinta legislatura, iniciada en junio de 2004.

<sup>3</sup> Por ejemplo, evaluando los resultados de la Cumbre Europea de Copenhague, el PE indicó que la UE "debe ofrecer una opción a aquellos Estados europeos que, durante un largo periodo de tiempo, no puedan, no deban o no quieran ser miembros de la Unión y anima a la Comisión a que presente un documento sobre la estrategia de los nuevos vecinos"; es decir, el PE apoya las decisiones adoptadas por los Jefes de Estado o de Gobierno. Parlamento Europeo, *Resolución del Parlamento Europeo sobre los resultados de la reunión del Consejo Europeo de Copenhague de los días 12 y 13 de diciembre de 2002*, P5\_TA(2002)0628, 19 de diciembre de 2002, p. 4.

<sup>4</sup> Comisión Europea, *Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa*, Bruselas, COM (2003) 104 final, Bruselas, 11 de marzo de 2003.

<sup>5</sup> Parlamento Europeo, "Resolución del Parlamento Europeo sobre 'Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa (COM (2003) 104\_2003/2018(INI))'", *DO C*, 87 E, 7.4.2004, pp. 506-514.

<sup>6</sup> Parlamento Europeo, *Documento de Trabajo*, PE 329.290, 13 de junio de 2003; Parlamento Europeo, *Proyecto de Informe*, PE 329.290, Provisional 2003/2018 (INI), 25 de septiembre de 2003; Parlamento Europeo, *Proyecto de Informe*, PE 329.290/1-177, 21 de octubre de 2003; Parlamento Europeo, *Acta de la reunión del lunes 3 de noviembre de 2003 (...) y el martes 4 de noviembre de 2003 (...)*, Bruselas, PE/IIACTA/22-03; Parlamento Europeo, *Informe sobre "Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de*

*Europa*" (COM (2003) 104 \_ 2003/2018(INI), FINAL A5-0378/2003, 5 de noviembre de 2003. El debate sobre el Informe (sesión del 19 de noviembre de 2003) puede ser consultado en:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?objRefId=85772&language=EN>

<sup>7</sup> Una parte relevante de las enmiendas (17) fueron formuladas por la Comisión de Presupuestos del PE, precisamente centradas en los instrumentos financieros previstos para la PEV.

<sup>8</sup> Inicialmente, las cuestiones financieras y los Planes de Acción no fueron tratados en absoluto. Estos aspectos sólo fueron añadidos a raíz de la opinión del Comité de Presupuestos y de las enmiendas de los eurodiputados durante los trabajos de la AFET y en el pleno. En comparación con el Informe Napoletano, en la resolución del PE, la mayor parte de puntos nuevos (13 enmiendas añadidas por los eurodiputados y la Comisión de Presupuestos) se refiere al Nuevo Instrumentos de Vecindad.

<sup>9</sup> Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión, Política europea de vecindad. Documento de Estrategia*, COM (2004) 373 final, Bruselas, 12 de mayo de 2004.

<sup>10</sup> Parlamento Europeo, *Resolución del Parlamento Europeo sobre la política europea de vecindad*, P6\_TA(2006)0028, Estrasburgo, 19 de enero de 2006.

<sup>11</sup> A causa de la sustitución del *rapporteur* del texto, los trabajos sobre la resolución sufrieron considerable retrasos. El proyecto de resolución fue presentado en abril de 2005 y en mayo de 2005 fueron presentadas las enmiendas a esta resolución. Sin embargo, el debate y aprobación del proyecto de resolución en la AFET no tuvo lugar hasta noviembre del mismo año.

<sup>12</sup> Parlamento Europeo, *Proyecto de Informe sobre la política europea de vecindad (2004/2166(INI))*, PE 357.504v01-00, 14.4.2005; Parlamento Europeo, *Enmiendas 1-227, Proyecto de informe Armin Laschet. Política europea de vecindad (2004/2166(INI))*, PE.357.899v01-00, 24.5.2005; Parlamento Europeo, *Acta de la reunión de los días 28 de noviembre de 2005 y 20 de noviembre de 2005*, AFET\_PV(2005)1128\_1, PE.365.114v01-00; Parlamento Europeo, *Informe sobre la política europea de vecindad*, Final A6-0399/2005, PE 357.504v02-00, 7.12.2005. El debate sobre el Informe (de 18 de enero de 2006) puede ser consultado en:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?objRefId=106804&language=EN>

<sup>13</sup> Parlamento Europeo, *Resolución del Parlamento Europeo sobre Euromed*, P5\_TA(2003)0518, 19.11.2003, p. 2-3.

<sup>14</sup> Parlamento Europeo, *Resolución del Parlamento Europeo sobre Georgia*, P5\_TA(2003)0602, 18.12.2003; Parlamento Europeo, *Cáucaso Meridional. Recomendación del Parlamento Europeo destinada al Consejo sobre la política de la UE respecto del Cáucaso Meridional (2003/2225(INI))*, P5\_TA(2004)0122, 23.02.2004.

<sup>15</sup> Parlamento Europeo, *Resolución del Parlamento Europeo sobre las relaciones entre la Unión Europea y Belarús: hacia una futura colaboración (2002/2164(INI))*, P5\_TA(2003)0042, 03.02.2003; Parlamento Europeo, *Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación en Belarús*, P6\_TA(2004)0011, 15.09.2004; Parlamento Europeo, *Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación política en Belarús tras*

---

las elecciones parlamentarias y el referéndum de 17 de octubre de 2004, P6\_TA(2004)0045, 27.10.2004; Parlamento Europeo, *Resolución del Parlamento Europeo sobre Belarús*, P6\_TA(2005)0080, 09.03.2005; Parlamento Europeo, *Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación política y la independencia de los medios de comunicación en Belarús*; P6\_TA(2005)0295, 07.07.2005; Parlamento Europeo, *Resolución del Parlamento Europeo sobre Belarús*, P6\_TA(2005)0363, 28.09.2005; Parlamento Europeo, *Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación en Belarús tras las elecciones presidenciales del 19 de marzo de 2006*, P6\_TA(2006)0137, 06.04.2006.

<sup>16</sup> Parlamento Europeo, *Resolución del Parlamento Europeo sobre Ucrania*, P5\_TA(2004)0185, 11.03.2004; Parlamento Europeo, *Resolución del Parlamento Europeo sobre las próximas elecciones presidenciales en Ucrania*, P6\_TA(2004)0046, 27.10.2004; Parlamento Europeo, *Resolución del Parlamento Europeo sobre Ucrania*, P6\_TA(2004)0074, 01.12.2004; Parlamento Europeo, *Resolución del Parlamento Europeo sobre los resultados de las elecciones en Ucrania*, P6\_TA(2005)0009, 12.01.2005; Parlamento Europeo, *Resolución del Parlamento Europeo sobre las elecciones parlamentarias en Ucrania*, P6\_TA(2006)0138, 06.04.2006.

<sup>17</sup> Para más información sobre las Delegaciones Interparlamentarias, véase A. HERRANZ, "The Interparliamentary Delegations of the European Parliament: National and European Priorities at Work", en: E. BARBÉ y A. HERRANZ (eds.), *The role of Parliaments in European foreign policy: debating on accountability and legitimacy*, Barcelona: Oficina del Parlament Europeu, 2005.

<sup>18</sup> El análisis fue realizado a través del examen de los documentos de las delegaciones interparlamentarias, accesibles desde la página:  
<http://www.europarl.europa.eu/activities/expert/delegations.do?language=EN>.

<sup>19</sup> Hasta 2004 sólo una delegación se ocupaba de las relaciones con los tres Estados de Europa oriental: Belarús, Ucrania y Moldava. En la legislatura iniciada en 2004 fue constituida una delegación para cada uno de estos tres países. Además existe una Delegación para relaciones con Armenia, Azerbaiyán y Georgia.

<sup>20</sup> Este punto fue reconocido por uno de los participantes de los debates en la Comisión AFET, Egidijus Vareikis. Véase E. VAREIKIS, "European Parliament and the concept of Wider Europe. Why European Parliament matters?", PE-10/2004, Dossier del Observatorio de Política Exterior Europea, Núm. 3, p. 1-2. Fuente: [http://selene.uab.es/\\_cs\\_iuee/catala/obs/m\\_investigacion.html](http://selene.uab.es/_cs_iuee/catala/obs/m_investigacion.html)



# PARTE IV

## Unión Europea y Gobernanza global

---

### Presentación

por Raimon Obiols

Eurodiputado por el PSC-PSOE.

Miembro de la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo  
y de la Subcomisión de Derechos Humanos.

Toda reflexión o debate sobre el futuro papel de la Unión Europea en el plano de la gobernanza global debe partir de la premisa de constatar cuáles son las tendencias básicas. Y la más importante es la tendencia evolutiva del mundo hacia una mayor inestabilidad, mayor complejidad e interdependencia, con énfasis en este tercer aspecto, el de la interdependencia. Estamos asistiendo a una evolución muy rápida, con aspectos realmente dramáticos, que muestran claramente hasta qué punto ya es ilusorio imaginar que pueda haber ámbitos o regiones del mundo que queden exoneradas de la problemática global.

Todo lo que hemos presenciado y seguimos presenciando, con un fuerte impacto en la opinión pública, desde las pateras a los cayucos es una trágica metáfora de esta tendencia acelerada hacia la interdependencia, que nos hace decir que no hay oasis en el mundo; no hay fortalezas, ni fronteras que puedan detener este aumento dramático de la interdependencia. Paradójicamente, se produce al mismo tiempo el levantamiento de nuevas fronteras físicas, de nuevas murallas o nuevos muros, como el que ha decidido construir Estados Unidos a lo largo de la frontera con México.

La globalización económica que acelera el crecimiento de los desequilibrios económicos y demográficos en el mundo, las grandes cuestiones ambientales, o los problemas energéticos y de recursos naturales empezando por el problema del agua, muestran claramente que son grandes cuestiones que marcan claramente esta impronta de interdependencia y de destino común.

Una segunda constatación, que se deriva de la primera, es que a medida que aumentan rápidamente la complejidad, la inestabilidad y la interdependencia, aumenta también la demanda de gobernanza global por parte de las opiniones públicas y de los actores estatales y no estatales, para resolver los conflictos cada vez más heterogéneos.

\*\*\*

A partir de estas dos constataciones, se abre una situación de incertidumbre marcada por un cierto pesimismo, puesto que en el futuro no es previsible que se reduzcan ni la complejidad, ni la interdependencia, ni los desequilibrios y problemas globales. Así, se pueden prever dos escenarios:

- un primer escenario colectivo e inclusivo, es decir, multilateralista y normativo, de respuesta a los problemas de la gobernanza global, sobre la base del diálogo y la negociación, o bien,
- un segundo escenario bipolar, de carácter ideológico y confrontacional entre Occidente y sus valores y el mundo emergente desde el punto de vista demográfico, cultural y económico de nuevas realidades no occidentales.

El desafío básico de la UE estriba en situarse claramente a la vanguardia, en un papel impulsor del primero de estos dos escenarios, es decir, de avanzar hacia la reconstrucción del multilateralismo en el mundo superando tres retos concretos. El primer reto sería el de la propia integración, es decir, el de conseguir que el proceso de integración económica y política en Europa no retroceda, como consecuencia de la parálisis y de la tendencia a una cierta renacionalización de políticas en Europa en los últimos años. El segundo reto consiste en tratar de desarrollar estrategias para hacer converger sistema multipolar y orden multilateral: se trataría de fomentar el *patchwork* de los acuerdos de asociación de manera que ayuden a acuerdos de integración regional –económica y política– a la zaga de lo que es el proceso de integración europea. El tercer reto es político: el déficit de política en Europa en este momento, es decir, la falta de energía intelectual, la falta de voluntad política, la somnolencia europea. Por lo tanto, todo depende de un renacer de la política en Europa, no de cualquier política, sino de la política europea adecuada.

\*\*\*

La propia experiencia acumulada por la UE, en el terreno de la superación de conflictos y tragedias del pasado, su propia realidad y su práctica

institucional y política de negociación y de consenso es un capital acumulado muy importante para que la UE pueda jugar este papel de impulso de la opción multilateralista en el mundo. Pero Europa debe superar la crisis constitucional para que pueda tener un papel en los temas de gobernanza global. Ello significaría ganar soberanía con una definición contemporánea de este concepto, es decir, capacidad para obtener resultados sobre la base de cooperar con los demás.

Por otra parte, las alianzas de Europa no deben concebirse en el viejo esquema westfaliano de alianzas entre la potencia europea y los grandes del mundo sino a través del desarrollo del *soft power* europeo no sólo hacia los países y las realidades de gran peso, sino hacia aquéllos de tamaño mediano y pequeño que son los que expresan mayor demanda de Europa para avanzar en un esquema de multilateralismo normativo real.

Si Europa *debe* jugar un papel en el mundo, significa que *debe* desarrollar una política que rehúya los fundamentalismos y que busque la solución completa de los problemas complejos con el desarrollo de políticas globales. Pero el problema del déficit europeo de hoy está en que el mínimo de simplicidad que se necesita para defender causas complejas no se da. Son tan complejos los problemas que se requiere un mínimo de simplicidad para defendernos.

El reto fundamental del papel de Europa en el mundo es la gobernanza global. Frente a los cruzados y frente a los fundamentalistas islámicos, hay que desarrollar una propuesta de acción multilateralista.

\*\*\*

Quiero terminar con un toque de un cierto optimismo. La mayor parte de las veces, la política no responde a las leyes de la física. Se apunta en una dirección y se va para la otra. El único principio que rige tal vez es el principio de Arquímedes: el peso de Europa tiende a sufrir un empuje ascensional hacia arriba comparado con su propio peso, con su propia masa.

Ante los conflictos actuales, se trata de desarrollar *soft power* y de desarrollarlo con eficacia. Y se trata de jugar con una carta que es tal vez la que geoestratégicamente o geopolíticamente es la más favorable a Europa, y, es que su contacto con las realidades mundiales acostumbra a darse con la distancia adecuada. Ni demasiado cerca, ni demasiado lejos de los problemas. Así es la relación de Europa con América Latina, Asia, África, y esto es un potencial enorme si a ello añadimos el capital acumulado y el peso específico que hace que el principio de Arquímedes pueda funcionar.



## El papel de la Unión Europea en la gobernanza global

*Fulvio Attinà*

### 1. Introducción: Gobernanza global y gobierno de la política internacional

El sistema político mundial genera una gran cantidad de reglas y organizaciones para regir áreas de relaciones y de problemas –por ejemplo, los regímenes de comercio y los de finanzas– así como políticas públicas de alcance mundial dotadas de cierto grado de coherencia –como la política medioambiental mundial o la política sanitaria mundial. Esto ocurre mediante acuerdos negociados en el ámbito de organizaciones internacionales o de conferencias cuya finalidad precisa es hallar una solución a problemas colectivos o a emergencias globales. De estas negociaciones forman parte los gobiernos estatales y, a menudo, también sujetos no estatales y no gubernamentales. La UE –quasi-Estado o entidad *sui generis* del sistema internacional– está bien presente en estos procesos multilaterales de gobernanza global

En los documentos oficiales de la UE es ya costumbre corriente el empleo del término *gobernanza*, como también lo es en el análisis político y en el lenguaje común. Su contenido es muy amplio y no existe consenso sobre su significado, ni siquiera entre los académicos. En este capítulo, utilizaremos este término para referirnos al conjunto de prácticas con las cuales determinadas áreas de problemas se sujetan a una serie de reglas que no emanan de un gobierno formalmente constituido. En los Estados, las prácticas del gobierno formal –aplicadas a todo lo que la constitución del país atribuye a la esfera política y a la competencia del gobierno institucional– coexisten con prácticas de gobernanza que (a) son llevadas a cabo conjuntamente por el gobierno institucional y por otros actores y (b) no son contempladas en las constituciones pero tampoco son contrarias a éstas.

Esta duplicidad de gobierno y de gobernanza que se halla en los Estados es asimismo presente en el sistema político mundial. En efecto, este sistema posee, ya desde su formación tras la segunda guerra mundial, tanto una constitución no escrita como una estructura de gobierno; posee asimismo organizaciones formales como las Naciones Unidas o los regimenes económicos internacionales; y los Estados Unidos ejercen un rol de liderazgo (o de hegemonía). En suma, al hablar de prácticas de *gobernanza* global no cabe olvidar que éstas coexisten con prácticas de gobierno introducidas después de la segunda guerra mundial.

El capítulo se centrará en el papel de la UE en la gobernanza global, pero prestando también atención a la especial relación de la UE con el gobierno estatal que ejerce el papel de liderazgo en el sistema mundial, Estados Unidos, ya que a nuestro parecer, las relaciones transatlánticas seguirán constituyendo el marco principal del papel político mundial de la UE en los próximos decenios. El capítulo se inicia con una breve definición de la visión del mundo que inspira hoy en día a los líderes de la Unión; posteriormente se examina la participación de la UE en las principales actividades de las Naciones Unidas, para concluir con un rápido examen del estado de las relaciones de la UE con los Estados Unidos.

## **2. Auto-representación del rol y visión del mundo de la UE**

La visión del mundo que tienen los decisores de las políticas de la UE en el sistema global se ve reflejada en los documentos oficiales de la Unión, como los tratados fundamentales y muchos textos relativos a la política exterior común. En particular, el Título V del Tratado de la Unión Europea define solemnemente los valores y los objetivos de la política exterior común. Entre estos valores y objetivos, cabe señalar tres importantes aspectos: la relevancia de los aspectos identitarios y la defensa de la integridad territorial y de las fronteras exteriores; la adhesión al multilateralismo, entendido sobretudo como conformidad a los principios y a las actividades de las Naciones Unidas y de la OSCE; y la relevancia otorgada a la seguridad, no exclusivamente en su dimensión militar, sino entendida como promoción de la estabilidad política interna de todos los Estados según los cánones fundamentales de los regimenes políticos de los Estados europeos contemporáneos.

Identidad e integridad territorial, multilateralismo o estabilidad están en la base del *modo europeo* de ejercer su papel político global. Esta auto-representación de la Unión en el mundo se ha visto reafirmada en el texto del

Tratado Constitucional que, a pesar de su fallida adopción, expresa los valores y aspiraciones de las clases políticas e intelectuales europeas<sup>1</sup>. En este texto se puede encontrar la visión del mundo y del papel global europeo. Ésta es una visión *pluralista* y *comunitarista*. Es una visión pluralista porque se da relevancia a sujetos diferentes a los Estados y a valores no estrictamente estatistas; el mundo está compuesto por individuos y pueblos entre los cuales debe existir solidaridad y respeto mutuo. Es una visión comunitarista porque se refiere a la igualdad de los Estados y a la rigurosa observancia y desarrollo del derecho internacional y de los principios de la Carta de las Naciones Unidas. Por consiguiente, el papel global de la Unión se inspira en valores y objetivos de diferente naturaleza. Estos van de la paz y la seguridad –es decir, valores que pertenecen a la visión tradicional del sistema de los Estados– pasando por el desarrollo sostenible de la Tierra y el comercio libre y equitativo –que son valores sociales– hasta llegar a la erradicación de la pobreza y a la tutela de los derechos humanos –que son valores de carácter sobretodo individual.

La Unión quiere participar en un mundo hecho por pueblos, individuos y Estados, afirmando con todos sus medios tanto sus valores como sus intereses; esta intención se ve recogida en otro documento fundamental, la “Estrategia Europea de Seguridad” aprobada por el Consejo Europeo en Diciembre de 2003. En la Estrategia Europea de Seguridad se expresa solemnemente la preferencia por el *multilateralismo eficaz* como fundamento de una sociedad internacional más fuerte y de un orden basado en el derecho internacional, sin por esto excluir una respuesta firme cuando estén en juego valores fundamentales. A fin de cuentas, una visión del mundo marcada por la concepción de potencia civil que, sin embargo, no excluye una defensa enérgica de los propios intereses.

### **3. La participación de la UE en las diferentes facetas de la gobernanza global**

#### *La UE y la gobernanza económica*

La Unión Europea es hoy en día el mercado con el producto interior bruto y la tasa de participación en el comercio más altos del mundo. Estos logros son el resultado de la integración económica de los Estados europeos y requieren de una política de relaciones exteriores conforme al carácter liberal de su economía, es decir, a un marco de libre comercio internacional. Pero al mismo tiempo, la preservación de la economía europea requiere la adopción

de medidas proteccionistas que van desde el arancel exterior común hasta la definición de cuotas de importación, medidas anti-dumping y restricciones voluntarias de algunas exportaciones. Por ello, en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Unión sostiene la eliminación de restricciones arancelarias y de otro tipo en el comercio mundial, así como también el compromiso en aquellas medidas de liberalización que ponen en dificultad a los productos europeos.

Razones de oportunidad política, pero también de naturaleza económica, entran en juego también en la definición de los acuerdos económicos y comerciales de la Unión con otros Estados y grupos de Estados. En realidad, unos acuerdos distorsionan las reglas del libre comercio para defender las industrias europeas –por ejemplo los acuerdos de libre comercio con Israel y Suiza, los acuerdos de reconocimiento mutuo con los Estados Unidos y Canadá, los acuerdos comerciales con países como Australia, Argentina, Brasil, Pakistán y Corea del Sur. Otros acuerdos comerciales miran al mantenimiento de buenas relaciones con los Estados vecinos –por ejemplo los acuerdos del Área Económica Europea con Noruega, Islandia y Liechtenstein, y los acuerdos aduaneros con Turquía. Otros acuerdos comerciales buscan garantizar a la Unión Europea una posición políticamente –más que económicamente– rentable en las relaciones con los países más desaventajados de la economía mundial –por ejemplo la Convención de Lomé (o ACP) de comercio preferencial con más de setenta países de África, Caribe y Pacífico o el Sistema Generalizado de Preferencias con 145 países en vías de desarrollo. Otros acuerdos combinan ambas finalidades, la de las buenas relaciones con los países vecinos y la de la preferencia acordada a países con una economía atrasada –por ejemplo los acuerdos Euro-mediterráneos con Argelia, Egipto, Jordania, Liban, Marruecos, Palestina, Siria y Túnez y los Acuerdos de Partenariado y Cooperación con diez países de la antigua Unión Soviética. Finalmente, otros acuerdos responden a la lógica del regionalismo de la economía mundial contemporánea –por ejemplo los acuerdos con la Comunidad Andina, con el MERCOSUR, con la unión aduanera centro-americana, con el Consejo de Cooperación del Golfo y con el Asean.

La política de la Unión en la economía mundial, en suma, acomoda estrategias de afianzamiento de las posiciones europeas en el comercio mundial con estrategias de carácter político para salvaguardar solidariedades políticas preexistentes o crear de nuevas, especialmente con los países menos desarrollados desde el punto de vista económico. En este sentido, cabe recordar que tras la reforma de los servicios exteriores de la Comisión en 2001, la Oficina para la Cooperación “EuropeAid” es responsable de

administrar un fondo de nueve mil millones de Euros. A esta oficina hay que añadir la Oficina para la Ayuda Humanitaria y de Emergencia (ECHO) que colabora, entre otros, con las agencias de las Naciones Unidas que se ocupan de este sector, además de otras organizaciones no gubernamentales y la Cruz Roja.

### *La UE y las Naciones Unidas*

La Unión es bien presente en los procesos multilaterales de gobierno del sistema mundial elaborados en el seno de las Naciones Unidas, a través de los cuales se buscan soluciones a emergencias y problemas colectivos, utilizando reglas, programas de acción y políticas públicas mundiales.

A pesar de no ser formalmente miembro de la organización, la Unión desempeña un papel cada vez más importante en el seno de la misma. Desde 1974 la Unión goza de un estatus de observador en la Asamblea General; este mismo estatus ha sido sucesivamente adquirido en el seno de muchas agencias especializadas. En virtud de las competencias atribuidas por los Tratados, la Comunidad es además miembro de pleno derecho de la FAO desde 1991, participa de pleno derecho en muchas conferencias especializadas y ha suscrito más de cincuenta acuerdos y convenciones multilaterales de las Naciones Unidas.

Los veinticinco votos de los Estados miembros de la Unión constituyen una octava parte de los votos de la Asamblea General aunque la aportación de los mismos Estados es un porcentaje aún más grande en muchos sectores. Respecto a la contribución financiera, por ejemplo, los Estados de la Unión Europea aportan aproximadamente el 38 por ciento del presupuesto ordinario, el 50 por ciento de la contribución a fondos y programas y el 40 por ciento de los fondos destinados a financiar las operaciones de paz de las Naciones Unidas.

En las agencias especializadas y en las otras organizaciones de las Naciones Unidas en las que la Unión actúa como Comunidad Europea, su presencia se lleva a cabo concretamente mediante delegación a la Comisión Europea. El papel de la Presidencia de la Unión es sin embargo muy importante tanto en la coordinación de las posiciones de los Estados miembros como en la representación de la Unión y se sustenta en muchas formas diferentes como *démarches* y declaraciones oficiales. Lo mismo ocurre en el caso de una posición común respecto a la orden del día del Consejo de las Naciones Unidas. Gracias al artículo 19 del Tratado de la Unión Europea, de hecho, los Estados miembros que tienen asiento en el Consejo de Seguridad se han comprometido en coordinarse con los demás

Estados miembros a fin de garantizar la defensa de los intereses y de las posiciones de la Unión. Por último, la Unión Europea en general está comprometida a poner sus recursos al servicio de las Naciones Unidas para agilizar la ejecución de las deliberaciones de las agencias especializadas.

### *La UE y las políticas globales*

El multilateralismo de la Unión Europea se desarrolla también en el ámbito de procesos de negociación para la formación de políticas públicas globales en el seno de otras organizaciones internacionales. Un sector importante del multilateralismo global es sin duda el sector de las políticas ambientales en el cual la Unión puede hacer alarde de una posición de liderazgo, también en antitesis con los Estados Unidos. En negociaciones sobre cuestiones cruciales como el ozono, el cambio climático, la desertificación, la biodiversidad, los productos químicos y los residuos nocivos, la Unión Europea ha actuado siempre en primera línea para lograr la ratificación de los tratados y su ejecución. Entre los sujetos colectivos en los cuales se han producido políticas globales, cabe recordar finalmente que la UE ha adquirido un papel muy importante en el G8. La Comisión ha sido asociada desde 1977, mientras que la UE es representada por el Estado que ejerce la Presidencia de turno de la Unión.

### *La UE y las crisis internacionales*

La cooperación en la gestión militar y civil de las crisis es sin duda un sector destinado a importantes desarrollos en la medida en que se desarrolle una política común de defensa. Aquí vale recordar que la Unión ha abastecido hasta 4.800 hombres, es decir el 13 por ciento de los militares empleados en operaciones de paz de las Naciones Unidas, además de los efectivos militares empleados en misiones de paz no directamente gestionadas por las Naciones Unidas. Desde 2003 han sido lanzadas nueve operaciones de gestión civil de las crisis, contribuyendo a la reconstrucción de países como Georgia y Bosnia. Vale la pena recordar también los esfuerzos de la UE en la lucha contra el terrorismo y en la gestión de la cuestión de Oriente Medio al lado de las Naciones Unidas, de Rusia y de Estados Unidos.

### *Papel global y cohesión europea*

El papel de protagonista que la Unión Europea ha asumido en la *gobernanza* global no puede hacer olvidar que la Unión no es todavía un sujeto de política

exterior a todos los efectos. El nivel de cohesión de los Estados de la Unión sobre temas y políticas objeto de procesos multilaterales de gobierno a nivel global se puede medir por las conductas de voto de los países de la UE en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas, donde se deliberan las políticas públicas mundiales, aunque sin valor jurídico. Este análisis no revela un bloque compacto de gobiernos que votan siempre de la misma manera, aunque apunta a una fuerte y creciente convergencia y, en algunos ámbitos, hasta a una fuerte cohesión. En los últimos años los Estados de la UE han votado de manera idéntica en más del 70 por ciento de los casos; en los años Ochenta, en cambio, el consenso no superaba el 50 por ciento de los casos. Así pues, la convergencia ha crecido en los años en que la Política Exterior y de Seguridad Común ha empezado a funcionar realmente. El porcentaje de voto idéntico es especialmente alta en dos importantes sectores: los derechos humanos y la cuestión de Oriente Medio; es baja, en cambio, en las votaciones sobre cuestiones de seguridad, en las cuales Francia y Reino Unido o un grupo de Estados que incluye Irlanda y Suecia, de tradición neutralista, y los Países Bajos, no votan como la mayoría de los Estados de la Unión<sup>2</sup>.

Además de la información sobre la cohesión de los Estados de la Unión, el análisis de voto de la Asamblea General proporciona útiles informaciones sobre la posición de la Unión Europea en el sistema global: la proximidad o la distancia de voto entre los Estados europeos y otros Estados o grupos de Estados indica las coaliciones de las que la Unión forma parte o podría formar parte en la competición relativa a la estructura de gobierno del sistema político mundial. Los países que tienen una conducta de voto próxima a la de los Estados de la Unión –y que por consiguiente adoptan las mismas posiciones o por lo menos parecidas en relación a los problemas de la agenda mundial e sobre la práctica del multilateralismo– son los países de América Latina, Rusia, Turquía y cuatro países occidentales, es decir Australia, Canadá, Japón y Noruega. Quedan muy alejados de la Unión, en cambio, Israel, los países del Tercer Mundo, incluida China, y, sobretudo, Egipto y la India. La distancia de Estados Unidos ha sido variable a lo largo de los últimos años. Durante los años ochenta, o en otras palabras el periodo de la llamada segunda guerra fría, la distancia creció; en el periodo de la presidencia Clinton, la distancia disminuyó, para volver a crecer en el periodo de George Bush, aunque no sobre las cuestiones de los derechos humanos y de la seguridad, en las cuales el Reino Unido y, sorprendentemente, Francia, son los países más próximos a los Estados Unidos.

#### 4. Las relaciones transatlánticas o la UE como líder global

En 1990 los Estados Unidos y la Comunidad Europea firmaron la Declaración Transatlántica, el primer documento oficial de relevancia política entre los dos sujetos económico-comerciales más importantes del planeta. En 1995 este documento ha sido remplazado por la Nueva Agenda Transatlántica (NAT), firmada por los Estados Unidos y la UE. Hoy en día los dos socios están comprometidos en un dialogo que mira a redefinir la Agenda, ya que los problemas de naturaleza económico-comercial y política que siempre han existido en las relaciones transatlánticas se han visto agravados por los problemas generales del sistema global. En los dos decenios sucesivos a la segunda guerra mundial, los Estados Unidos, de acuerdo con los Estados de la Europa occidental, han sostenido el desarrollo de las principales instituciones de gobierno y de gobernanza global –es decir, las Naciones Unidas y los regimenes internacionales del comercio, de finanzas y de la moneda– y han refrenado las aspiraciones de la Unión Soviética y de sus aliados. De la mitad de los años setenta hasta finales de los noventa, las instituciones económicas han pasado por importantes crisis y han sido sometidas a algunas reformas. Muchos Estados y agrupaciones de Estados han manifestado su insatisfacción hacia las reglas de gobierno del sistema mundial. Hoy en día se está produciendo un proceso de remodelación de las coaliciones internacionales a las que también participan sujetos colectivos que no son organizaciones estatales sino movimientos colectivos, empresas multinacionales y organizaciones no gubernamentales. Las relaciones transatlánticas, por eso, son terriblemente tensas y difíciles: los dos socios se enfrentan a retos económicos, políticos y sociales que pueden provocar un significativo cambio del sistema y de sus instituciones, así como de las relaciones recíprocas entre América y Europa<sup>3</sup>.

Los Estados Unidos y la UE son las dos economías más grandes del mundo contemporáneo y representan casi el 40 por ciento del comercio mundial; cada uno de ellos, además, es el mayor socio comercial y el mayor subministrador de inversión extranjera directa del otro. Los índices económicos demuestran la importancia de las relaciones transatlánticas y cuán esencial es el dialogo entre Bruselas y Washington en el ámbito económico, aunque no menos en el político. La práctica del dialogo económico y comercial ha tenido provechosos efectos sobre la intensificación del dialogo político, que se ha extendido a los problemas de seguridad interna y a la lucha contra el terrorismo, además de permitir una eficaz colaboración en las crisis de estos años. Los buenos resultados globales, sin embargo, no son suficientes para superar los numerosos problemas que

existen en las relaciones entre los dos lados del Atlántico, tanto en el ámbito económico-comercial como en el político-estratégico.

En el ámbito económico-comercial, el dialogo institucional se ve a menudo bloqueado por el hecho de que los actores centrales de los procesos legislativos de cada una de las partes no han desarrollado todavía un dialogo directo. Las responsabilidades, en otras palabras, no recaen sólo sobre los ejecutivos, sino también sobre las instituciones legislativas y las agencias regulativas americanas y europeas por no haber desarrollado una praxis de confrontación y de coordinación. Atentas a los intereses de sus propios colegios electorales, éstas subestiman la necesidad de coordinar sus respectivas legislaciones económicas al reglamentar el mercado trasatlántico. Sin embargo, a pesar de los límites y de los problemas, la estructura de la Nueva Agenda Transatlántica puede ser revitalizada con la identificación de prioridades estratégicas, la difusión del conocimiento de la Agenda entre el público, el desarrollo de la cooperación regulativa y el compromiso para resolver las disputas comerciales bilaterales.

En relación a los problemas políticos, el dialogo trasatlántico se ve hoy sumido en la cuestión de la respuesta a los intentos de unos gobiernos y del terrorismo global de cambiar la estructura de gobierno del sistema internacional. Los Estados Unidos bajo la administración Bush decidieron intervenir en Irak en 2003 porque este país, según su visión, se correspondía con la imagen de un país que podía constituir un objetivo legítimo de una intervención preventiva, a causa de la relación inversamente proporcional entre la permanencia del régimen del Estado objeto de la intervención y la conservación de la estructura de gobierno del sistema internacional: acabar con el primero era necesario para salvaguardar la estabilidad de la segunda. Este convencimiento se vio reforzado por el hecho que, según Washington, se crea una complicidad objetiva entre estos Estados y el terrorismo global. En cambio, la mayor parte de Europa se vio sorprendida por la doctrina de la intervención anticipada por parte del gobierno americano, ya que los Estados europeos han cumplido siempre con el concepto jurídico de guerra preventiva que legitima la intervención armada sólo cuando es urgente para proteger un país de la amenaza explícita de agresión. Tras su discusión en el seno de la Unión, los gobiernos decidieron no seguir colectivamente a los Estados Unidos porque no percibían la amenaza de los gobiernos dictatoriales e irresponsables de la misma manera en que la percibía el gobierno americano.

La cuestión iraquí, de hecho, ha puesto en evidencia las diferentes posiciones que tienen europeos y americanos en relación a los problemas de la seguridad y del gobierno del sistema internacional, creados por gobiernos ineficientes y por Estados que se encuentran al mismo tiempo en condiciones

de retraso económico, represión política y conflicto social. Respecto a estos problemas, los americanos han siempre preferido adoptar estrategias basadas en medidas específicas y acuerdos bilaterales: por ejemplo, para erradicar el tráfico de drogas, han apostado por la estrategia de asistencia a las fuerzas locales de policía, como en el caso de Colombia; para mejorar las condiciones económicas, han apostado por los acuerdos comerciales bilaterales, como en el caso de México. A pesar de que los gobiernos americanos hayan a veces lanzado programas de cooperación regional – desde la Alianza para el Progreso del presidente Kennedy para América Latina al proyecto de cooperación en el Gran Oriente Medio–, esta estrategia es sin duda muy poco apreciada hoy en día en Washington. La UE, en cambio, ha desarrollado una preferencia por los acuerdos comerciales multilaterales y por los programas de cooperación económica en que siempre figura la cláusula de condicionalidad política. La cuestión iraquí, a fin de cuentas, ha confirmado que los europeos no están dispuestos a abandonar su estrategia preferida de prevención hacia los Estados en condición de retraso económico, represión política y conflicto social. También para enfrentarse a los dictadores irresponsables y a los Estados incumplidores, la UE prefiere conservar los regimenes económicos, políticos y sociales existentes, esperando que sus programas de cooperación regional –como, por ejemplo, su programa de cooperación en el Mediterráneo– consigan llevar desarrollo económico, y por consiguiente, distensión en las tensiones políticas y sociales. Según los americanos, cuando la situación no permite esperar que los programas de cooperación desactiven la inestabilidad regional y transformen en inofensivos los gobiernos “irresponsables”, puede ser necesario recorrer inmediatamente a la intervención, incluso por la vía militar. Para los europeos, los acuerdos regionales, más que las tradicionales alianzas militares y la intervención armada, son los caminos preferenciales para la resolución de los problemas de seguridad. La visión de la seguridad internacional vigente en el otro lado del Atlántico, en cambio, se resume en el “dilema de la seguridad”, que implica la disposición al uso de la fuerza contra cada riesgo posible o amenaza a la seguridad doméstica y que provoca, a nivel regional, la formación de coaliciones militares contrapuestas. Los Estados Unidos consideran las organizaciones regionales de seguridad como condiciones subordinadas a los intereses de su papel mundial, y por esto recorren mayormente a acuerdos militares bilaterales.

El enfrentamiento que se ha producido en la agenda transatlántica a raíz de la crisis iraquí no puede ensombrecer el hecho de que también en los asuntos de seguridad existe una significativa convergencia entre los socios transatlánticos. Esta convergencia se ve confirmada por el análisis sobre la

capacidad común de resolución de las crisis de seguridad y por el incremento de la cooperación transatlántica acerca de los problemas de seguridad política, militar, social, económica y ambiental en el periodo 1990-2000, es decir tras la firma de la Declaración transatlántica<sup>4</sup>. Este análisis ha demostrado la dificultad de Estados Unidos y de la Unión Europea para resolver las crisis cuando actúan independientemente el uno del otro y ha confirmado la existencia de un partenariado transatlántico caracterizado por un reparto de las tareas y de las responsabilidades. De hecho, Estados Unidos y Europa se han consultado y/o coordinado en el 46 por ciento de las crisis de seguridad y la cooperación no se ha limitado a la región europea ni al sector económico. Esta coordinación ha crecido tras la adopción de la Nueva Agenda Transatlántica, pasando del 41 por ciento en el periodo 1990-95 al 45 por ciento en el periodo 1996-2000. En todo este periodo, además, la UE ha participado en un número elevado de acciones de gestión de crisis internacionales y el número de crisis solucionadas gracias a acciones conjuntas y/o coordinadas por Estados Unidos y la UE es mayor del número de crisis resueltas cuando Estados Unidos y UE no se han puesto de acuerdo sobre una acción conjunta. En relación a las áreas geográficas de intervención conjunta, la práctica de la cooperación transatlántica no se manifestó únicamente en la región europea y en la de Oriente Medio, sino también en regiones que han sido tradicionalmente de interés directo de Europa, como la región asiática y la latinoamericana.

## 5. Conclusiones

El éxito de la unión aduanera, comercial, monetaria y las demás políticas sectoriales y la consiguiente convergencia de los intereses políticos y de las identidades internacionales alrededor de valores comunes europeos de los Estados miembros son la base objetiva del papel global de la UE. Las políticas de gobernanza global de la UE, en efecto, revelan una creciente identidad internacional de la Unión y una capacidad para tomar posición y hasta actuar en el sistema mundial como sujeto coherente de la gobernanza global. El papel de la UE, sin embargo, se ve puesto a prueba por la redefinición de las coaliciones en la competición política internacional que se ha abierto en el sistema político mundial respecto a la autoridad del sistema y a su estrategia de gobierno de los problemas globales.

No cabe duda que en la fase de redefinición de las alianzas internacionales que se ha abierto en la competición política global, el rendimiento de la UE en la gobernanza global se pone de manifiesto

sobretudo en tres ámbitos: en las relaciones con los Estados Unidos y en la reforma de las instituciones de gobierno mundial, empezando por las Naciones Unidas; en la relación con Asia, que ha recobrado su papel de centro dinámico de la economía mundial, y en particular, con China y la India; y en las relaciones con los actores no estatales del sistema mundial bajo la forma de movimientos no organizados, la forma más tradicional de organizaciones mundiales no gubernamentales cuya participación es admitida en los procesos de toma de decisiones en organizaciones internacionales como las Naciones Unidas.

Los países europeos deben, en primer lugar, entablar un dialogo con los Estados Unidos para la definición de una nueva visión común del mundo y la elección de las prioridades en la agenda de los problemas globales. En un futuro a corto y medio plazo, Europa no puede situarse como actor antagónico a los Estados Unidos, porque, a pesar de las diferencias, los intereses que tienen en común les acercan más que a cualquier otro actor importante del sistema mundial. El mundo necesita entonces saber qué tareas están dispuestos a compartir. Esto quiere decir que Europa y Estados Unidos deben superar, una vez por todas, los contrastes sobre la estructura del gobierno mundial y sobretudo elaborar una visión común sobre las reformas necesarias de las instituciones mundiales –por ejemplo, llegar a una visión común del papel a reconocer o a negar a las Naciones Unidas sobre las nuevas reglas del comercio mundial y los principios del multilateralismo.

La reaparición de Asia en la economía y en la política mundial y en particular el ascenso de China –y mañana de la India– en la estructura de gobierno del sistema político mundial coge a Europa desprevenida. En Europa no se pone todavía suficiente esfuerzo para estudiar y descifrar el papel desafiador que ha asumido China ante la supremacía americana. Esta carencia se explica por el hecho de que el estilo del desafío chino aparece bajo formas del todo diferentes a las empleadas en el pasado por las grandes potencias. La forma que tomen las relaciones sino-americanas en el contexto de las instituciones políticas mundiales aparece, bajo este enfoque, de suma importancia para entender cómo debe actuar Europa respecto a Asia a corto plazo.

En esta fase, las organizaciones no gubernamentales han demostrado poder participar de forma eficaz, aunque limitada, en la gobernanza y en la formación de las políticas globales, actuando dentro de contextos multilaterales como las Naciones Unidas. Interactuando con las organizaciones intergubernamentales y los regimenes internacionales, las organizaciones internacionales de carácter no estatal han creado redes cada vez más estrechas, que han permitido elevar el grado de participación de una

gran variedad de actores no estatales en la política mundial. No cabe duda que gracias a la experiencia del proceso de integración, Europa se encuentra mejor equipada que cualquier otra parte del mundo para integrar las organizaciones no gubernamentales en los procesos formales e informales de gobernanza. Sin embargo, en este momento es difícil vislumbrar como se combinarán en el futuro próximo, en el seno de los procesos de formación de una comunidad mundial democrática, procesos tan diversos como los procesos políticos de competición por el poder mundial, los procesos económicos relativos, sobre todo, a los sistemas de comercio y los mercados mundiales y los procesos de formación de la opinión pública mundial a través de los medios de comunicación. El papel de Europa en este proceso de democratización del sistema mundial es importante y debe constituir una tarea de primer orden tanto para las instituciones de la UE como para sus Estados miembros.

## Notas

---

<sup>1</sup> Véase en particular el artículo I-3 relativo a los objetivos de la Unión y el artículo III-292 que expone un elenco de los objetivos internacionales de la Unión.

<sup>2</sup> Estos datos provienen de la investigación de Paul Luif que cubre los años de 1979 a 2002, en relación a las resoluciones de la Asamblea General sobre las cuales se ha procedido a votación, es decir el 30 por ciento de sus resoluciones; las demás han sido aprobadas por consenso. Véase P. LUIF, *EU cohesion in the UN General Assembly*, Paris, ISS Occasional Papers, Núm. 49, 2003.

<sup>3</sup> Véase en particular E. BARBÉ (ed.), *Existe una brecha transatlántica?*, Madrid: La Catarata, 2005.

<sup>4</sup> C. MONTELEONE, *Le relazioni transatlantiche e la sicurezza internazionale*, Milán: Giuffrè, 2003; y C. MONTELEONE, "The New Transatlantic Agenda: Transatlantic Security Relations between Post-Hegemonic Cooperation and Interdependence", *Journal of Transatlantic Studies*, Vol. 1, Núm. 1, 2003, pp. 87-107.



## La contribución del Parlamento Europeo a la proyección exterior de la UE

*José Javier J. Fernández Fernández*

### 1. Introducción: Contexto político, institucional y presupuestario de la acción exterior de la Unión

Para tratar de justificar la legítima ambición de la Unión Europea (UE) de convertirse en un actor global, se ha convertido ya en un lugar común recordar ciertos datos estadísticos que por su elocuencia hablan bien del peso real de la Unión como actor internacional<sup>1</sup>. Se trata de una Unión que, según datos del FMI, produjo en 2005 más del 20 por ciento del PIB mundial; es el bloque comercial más grande del mundo, representando la quinta parte del comercio internacional (en datos de 2004, en cuyo año era el segundo exportador –con un 17.7 por ciento del total– tras los EE.UU. y el primer importador –con un 18 por ciento– por delante de los EE.UU.); proporciona más de la mitad del total de la Ayuda Oficial al Desarrollo; aporta el 40 por ciento del presupuesto de Naciones Unidas; ha firmado acuerdos de diverso tipo con más de 120 países; y cuenta con una red de 127 delegaciones de la Comisión Europea, sin duda uno de los servicios exteriores más eficaces y mejor informados del mundo.

Los datos estadísticos citados resultan, sin embargo, de la acción conjunta de la UE y de sus Estados Miembros y no bastan por sí solos para transmitir una idea clara de la proyección exterior de la Unión como tal ni, por lo que aquí interesa, de la contribución del Parlamento Europeo (PE) al respecto. En todo caso, constituyen una buena muestra de lo que podría dar de sí una acción exterior de la Unión que no estuviera lastrada por la extendida percepción de muchos de sus gobiernos nacionales de que aquélla debe resultar de la simple suma de las acciones exteriores de los

Estados miembros, por definición no siempre ni mucho menos concordantes.

Recordaremos, pues, que al hablar de la acción exterior de la Unión incluimos dentro de dicho término, en primer lugar, aquellas áreas en las que se atribuyó a la Comunidad ya desde sus orígenes una competencia exterior exclusiva (así la política comercial en virtud del artículo 133 apartado 1 TCE, consecuencia directa de haber responsabilizado a la Comunidad de las implicaciones exteriores de la política interior de realización de una unión aduanera) o complementaria (así la política de cooperación al desarrollo prevista en los artículos 177 a 181 TCE, en la que la acción de la Comunidad se añade a los programas de cooperación y desarrollo llevados a cabo por los Estados miembros). En tercer lugar, incluimos aquellos ámbitos en los que existen competencias compartidas explícitas, esto es reconocidas en el propio Tratado, entre la Comunidad y sus Estados miembros: la política monetaria (art. 111 del TCE), la investigación (art. 170 del TCE) y el medio ambiente (art. 174 del TCE). Junto a ellas, incluimos además aquellas otras áreas en las que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha reconocido la existencia de una competencia exterior implícita de la Comunidad cuando para realizar los objetivos internos derivados del Tratado se requiera la celebración de acuerdos internacionales, o cuando éstos afecten a la legislación comunitaria interna: caso de las políticas de pesca, de agricultura y de transportes. En quinto lugar, incluimos la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), surgida inicialmente de una simple cooperación política entre los Estados miembros y enraizada desde 1993 en el Título V del Tratado de la Unión como exponente máximo de lo intergubernamental, junto con la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), que forma parte de ella. Por último, incluimos también aquellos aspectos que presentan implicaciones exteriores en relación con la política de la Unión en materia de Justicia y Asuntos de Interior (JAI), previstos en el Título VI del Tratado de la Unión.

Por otra parte, resultan imprescindibles algunas referencias al ámbito presupuestario. El nuevo Acuerdo Interinstitucional entre el PE, el Consejo y la Comisión de 17 de mayo de 2006 sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera, en vigor desde el 1 de enero de 2007, incluye en su anexo I el Marco Financiero 2007-2013 cuya rúbrica 4 ("La Unión Europea como actor mundial") prevé un promedio de más de 7.000 millones de euros por año (hasta alcanzar más de 8.000 millones en 2013). Aun cuando se trata de cantidades importantes, parece evidente que dichas cantidades no se ajustan del todo a las ambiciones de la Unión como actor

global, y el PE no ha dejado de recordarlo a lo largo de las negociaciones del Marco Financiero. En efecto, con un presupuesto total para el año 2007 de 115.500 millones de euros en créditos de pago (lo que supone apenas el 0,99 por ciento de la Renta Nacional Bruta comunitaria), la UE dedica al conjunto de su acción exterior 7.350 millones de euros (incluidos 159,2 millones para la PESCA, que por otra parte suponen una subida considerable respecto de años anteriores). Compárese pues el raquítico 1 por ciento escaso que la UE dedica de su RNB para el presupuesto común con el 20 por ciento de la RNB que los EE.UU. dedican a su presupuesto federal y podremos hacernos una idea de las verdaderas ambiciones de cada cual.

## **2. La organización interna de los trabajos en el Parlamento Europeo**

Establecer adecuadamente los ámbitos que conforman la acción exterior de la Unión resulta determinante para evaluar el papel real que corresponde al PE en su formulación, elaboración y ejecución.

En el plano organizativo interno, el PE aborda los diversos aspectos políticos, económicos, comerciales y de todo tipo de la acción exterior mediante los trabajos preparatorios llevados a cabo por un elevado número de sus Comisiones permanentes. Puede hacerlo también en casos concretos mediante Comisiones temporales o de encuesta, que por razones obvias encuentran con frecuencia mayor impacto mediático que los trabajos parlamentarios corrientes. En todo caso, corresponde a las distintas Comisiones parlamentarias preparar la posición del Pleno de conformidad con los procedimientos y las competencias que atribuyen al PE los diversos Tratados en vigor. Actualmente, las Comisiones permanentes que en mayor medida se ocupan de los diversos aspectos de la acción exterior de la Unión son la de Asuntos Exteriores (AFET), incluidas sus dos Subcomisiones de Seguridad y Defensa (SEDE) y de Derechos Humanos (DROI); la de Comercio Internacional (INTA); y la de Desarrollo (DEVE). Junto a ellas, y para los aspectos externos que les son propios, las de Industria, Investigación y Energía (ITRE); Medio Ambiente (ENVI); Asuntos Económicos y Monetarios (ECON); Pesca (PECH); Agricultura y Desarrollo Rural (AGRI); Transportes y Turismo (TRAN); y Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (LIBE). Interviene además, y de forma decisiva, la Comisión de Presupuestos (BUDG), puesto que una acción exterior ambiciosa que no vaya acompañada de los correspondientes recursos presupuestarios es pura entelequia. Por lo que se refiere a las Comisiones no permanentes, el caso más notable en la

actualidad es el de la Comisión Temporal sobre la Supuesta Utilización de Países Europeos por la CIA para el Transporte y la Detención Ilegal de Presos (TDIP), que viene de hacer públicas sus conclusiones y recomendaciones.

Por otra parte, ha de valorarse como merece la creciente actividad de diplomacia parlamentaria que llevan a cabo las más de 34 delegaciones del PE que existen en la actualidad, así como las intensas funciones de representación desarrolladas por su Presidente, cuyas intervenciones regulares ante el Consejo Europeo y ante los foros internacionales más importantes contribuyen no poco a la creciente presencia de la Institución en los medios de comunicación y hacen de ésta una de las instituciones de la Unión mejor valoradas por la opinión pública.

En realidad, la simple organización y desarrollo de sus trabajos internos otorga al PE una visibilidad e influencia que frecuentemente excede con creces a la que cabría esperar de sus competencias reales de fondo. ¿Cómo valorar si no el impacto mediático y político de las continuas intervenciones de Ministros, Comisarios o Embajadores en las reuniones semanales de Comisiones y Delegaciones? ¿Cómo las de Jefes de Estado y de Gobierno en Sesiones Solemnes y Plenos? Una simple ojeada a la interminable lista de espera para comparecer antes los distintos órganos parlamentarios habla por sí sola de la importancia política y mediática que sus interlocutores atribuyen a sus intervenciones ante el PE, no tanto por las competencias de las que éste efectivamente dispone, cuanto por su condición de tribuna privilegiada y caja de resonancia de las aspiraciones de la Unión y de sus ciudadanos.

### **3. Mecanismos a disposición del Parlamento Europeo para ejercer su influencia en el ámbito de la acción exterior de la UE**

Sin afán exhaustivo agruparemos los instrumentos de los que se sirve el PE para hacer sentir su influencia en la proyección exterior de la Unión en cuatro categorías principales: los legislativos, los de aprobación de acuerdos internacionales, los presupuestarios, y los de control de la actividad de la Comisión y del Consejo.

Los *mecanismos legislativos* de los que dispone el Parlamento revisten particular importancia en dos ámbitos bien concretos: política de cooperación al desarrollo y política comercial común. En el primer caso, porque entra directamente en juego el procedimiento legislativo por excelencia (la codecisión), que sitúa al PE en un plano de igualdad con el

Consejo a la hora de fijar tanto el marco jurídico para la asignación de la ayuda al desarrollo y de cooperación de la Comunidad como la dotación financiera total. Si tenemos en cuenta que la Comunidad proporciona más de la mitad del total de la Ayuda Oficial al Desarrollo (más de 7.000 millones de euros al año excluida la ayuda preadhesión pero incluida la ayuda urgente y humanitaria) comprenderemos fácilmente el papel decisivo que juega el PE al respecto. Por lo que se refiere a la política comercial común, aunque en principio corresponde al PE un papel marginal limitado a la información y la consulta, lo cierto es que dicha Institución cuenta también con el procedimiento de dictamen conforme que conlleva su preceptiva autorización para la conclusión de los acuerdos de mayor envergadura (los de asociación previstos en el artículo 310 de TCE), que suponen derechos y deberes recíprocos, una acción común y procedimientos extraordinarios y en los que la componente comercial - incluida la creación de zonas de libre comercio- resulta frecuentemente decisiva.

En efecto, en materia de *aprobación de acuerdos internacionales* el PE cuenta con el instrumento decisivo del dictamen conforme, no para la generalidad de los acuerdos comerciales con terceros Estados u organismos internacionales mediante los que se gestionan los aspectos exteriores de las políticas comunitarias, pero sí para los más importantes (los de adhesión y asociación), que en un sólo documento tratan cuestiones clave en materia de diálogo político, comercio, cooperación al desarrollo, investigación, pesca, agricultura, medio ambiente, etc. En todos estos casos, aunque corresponde a la Comisión negociar los acuerdos con arreglo a la autorización y a las directrices aprobadas por el Consejo, a quien corresponde además la celebración de los mismos, el procedimiento de dictamen conforme confiere al PE un papel notabilísimo que dicha institución tiende además a acrecentar combinándolo con el recurso sistemático a sus facultades presupuestarias. Buena prueba de ello lo constituye el papel jugado por el PE con ocasión de las sucesivas ampliaciones de la Unión (prioridad en la agenda política de la misma durante largos años) o de la firma de acuerdos tan decisivos como el Convenio de Cotonú con los 78 países ACP, de los doce acuerdos de asociación celebrados con los países participantes en el Proceso de Barcelona, o de los acuerdos del mismo tipo celebrados con México y Chile, o en curso de negociación con Mercosur, la Comunidad Andina y Centroamérica. Además, el PE hace un uso cada vez mayor del Acuerdo Marco sobre las relaciones entre el PE y la Comisión de 26 de mayo de 2005 tanto para la obtención de toda la información disponible, incluida la

confidencial, sobre los acuerdos internacionales y sobre la ampliación de que dispone la Comisión, como para la inclusión de diputados del PE como observadores en las delegaciones de negociación de la Comunidad para los acuerdos multilaterales.

Por otra parte, para comprender el uso que el PE hace de sus instrumentos *presupuestarios* con el objetivo de acrecentar su influencia en el ámbito de la acción exterior de la Unión resulta fundamental tener en cuenta la distinción entre los gastos obligatorios y los no obligatorios del presupuesto comunitario. Habida cuenta de que en última instancia corresponde al Consejo la última palabra en relación con los primeros, no resulta sorprendente que el Parlamento Europeo preste especial atención a los gastos no obligatorios, en relación con los cuales el Parlamento puede aceptar o rechazar las propuestas del Consejo. Ahora bien, el nuevo Acuerdo Interinstitucional sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera incluye una clasificación de los gastos (ver anexo III del mismo) que expresamente otorga a los gastos relacionados con la rúbrica 4 ("La Unión Europea como actor mundial") la consideración de *gastos no obligatorios* (GNO), excepto los que se deriven de acuerdos internacionales celebrados por la UE con terceras partes, las contribuciones a organizaciones o instituciones internacionales y las provisiones para el fondo de garantía de préstamos, gastos todos ellos obligatorios (GO) <sup>2</sup>. Basta pues con recordar que el Marco Financiero para el período 2007-2013 prevé para la rúbrica 4 un total de unos 49.463 millones de euros para darse cuenta del papel real que corresponde al PE.

En fin, los mecanismos de *control de la actividad de la Comisión y del Consejo* de los que dispone el PE, integrados en una variada gama de la que forman parte el derecho de censura de la Comisión, los nuevos procedimientos en materia de comitología, los informes de propia iniciativa, las preguntas orales y escritas a la Comisión y al Consejo, los debates conjuntos y las discusiones en Comisión y Pleno de los Informes anuales del Consejo, etc., hablan bien del designio del PE de llevar a cabo un control parlamentario cada vez más estrecho de la acción exterior de la UE.

#### **4. El caso particular de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)**

Adeuar los modos e instrumentos de la PESC al conjunto de la acción exterior de la Unión —hoy por hoy tan distantes en la práctica y los procedimientos como lo están términos presupuestarios, si se comparan los

159,2 millones de euros de la primera en 2007 con los 7.350 millones de euros de la segunda— se ha convertido en una necesidad insoslayable y en el único modo de que la Unión pueda finalmente hablar con una sola voz en el escenario internacional.

No es absolutamente imprescindible para ello esperar a la entrada en vigor del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmado en Roma el día 29 de octubre de 2004 y ratificado hasta el momento por 18 Estados miembros, incluidos Rumania y Bulgaria<sup>3</sup>. Es cierto que, por lo que ahora interesa, el Tratado Constitucional introduce algunas mejoras en el ámbito de la PESC, en particular la creación del nuevo cargo de Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, responsable ante el PE y ante el Consejo Europeo (artículo I-28) y que deberá informar tanto al PE como al Consejo sobre todas sus propuestas en relación con la preparación de la PESC en su doble calidad de Vicepresidente de la Comisión / Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión. No hay que olvidar, sin embargo, que incluso de entrar en vigor dicho Tratado en su redacción actual (abstracción hecha de las actuales dificultades para su ratificación), la PESC seguirá teniendo un carácter marcadamente intergubernamental y la falta de control parlamentario suficiente seguirá siendo una de sus carencias básicas.

En la actualidad, el PE dispone de cuatro mecanismos principales para hacer sentir su influencia en materia PESC: el artículo 21 del TUE, y especialmente su práctica; sus competencias presupuestarias; su creciente actividad de diplomacia parlamentaria; y sus amplios recursos como foro político de debate de los temas más candentes.

### *Artículo 21 del TUE*

El artículo 21 del TUE constituye buena muestra del papel todopoderoso reservado a la voluntad política de los Estados miembros en esta área clave de la soberanía estatal. Su tenor literal apenas si confiere al PE el derecho a ser consultado por la Presidencia de la Unión sobre los aspectos principales y las cuestiones básicas de la política exterior y de seguridad y a que sus opiniones sean debidamente tenidas en cuenta. Para el resto, asiste al PE únicamente el derecho a ser regularmente informado por la Presidencia y la Comisión sobre el desarrollo de la PESC, y a dirigir preguntas o formular recomendaciones al Consejo en relación con la misma. Se prevé además la celebración de un debate anual sobre los progresos realizados en esta materia.

En la práctica, Presidencia y Consejo han venido cumpliendo sobradamente con lo accesorio, esto es, en relación con la transmisión de información, pero ignorando lo fundamental: es decir, el derecho del PE a ser consultado sobre los aspectos principales y las cuestiones básicas de la política exterior y de seguridad y a que sus opiniones sean debidamente tenidas en cuenta. La Presidencia comparece regularmente ante la Comisión de Asuntos Exteriores y el Pleno para informar sobre las decisiones del Consejo; el Alto Representante / Secretario General del Consejo comparece al menos una vez por trimestre ante dicha Comisión y cuantas veces es requerido en el Pleno. Sin embargo, el Informe Anual sobre la PESC que se envía al PE se refiere inexorablemente al año precedente, es de naturaleza puramente recapitulativa y descriptiva y no entraña consulta de clase alguna. Por otra parte, los funcionarios del Consejo siguen regularmente las sesiones de la Comisión de Exteriores y de sus dos Subcomisiones, pero no están autorizados a hacer uso de la palabra. En fin, la proliferación de Representantes Especiales, aparte de restar protagonismo a la actuación de los Delegados de la Comisión y por ende de lo supranacional, sigue suscitando cuestiones en cuanto a su contribución real sobre el terreno, al modo en que ejercen sus funciones y mandatos y a su financiación.

El PE ha venido reaccionando a este estado de cosas demandando ser adecuadamente consultado "ex ante" y no sólo informado "a posteriori" sobre los aspectos principales y las cuestiones básicas de la PESC, tal como se deriva del artículo 21 y del Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999. Incluso ha considerado la posibilidad de recurrir al Tribunal de Justicia, pero concurren al respecto dos cuestiones de orden diferente. Por una lado, una de carácter procesal que resulta determinante, y es que resulta evidente que el Tribunal de Justicia no es competente para determinar si la indicada práctica del Consejo constituye o no una violación del artículo 21, al no estar dicho artículo incluido en la lista exhaustiva de casos contemplados en el artículo 46 del TUE a los que se extiende la competencia del Tribunal. Sobre el fondo, en cambio, resulta igualmente evidente que, al igual que sucede en los procedimientos similares previstos en el TCE, el término "consulta" implica que la institución consultada debe tener oportunidad de expresar sus puntos de vista y que la mera información no es suficiente. En otras palabras, que con su práctica actual, el Consejo no está respetando la obligación de consulta que le impone el artículo 21 del TUE. Un primer paso para salir de esta incómoda situación podría constituirlo el nuevo Acuerdo Interinstitucional de 17 de mayo de 2006 sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera, que ha

dejado sin efecto el de 6 de mayo de 1999, y cuyos artículos 42 y 43 están dedicados a la financiación de la PESC y prevén un diálogo estructurado sobre consulta e información en dicho ámbito. Mucho dependerá, sin embargo, de que el Consejo respete el espíritu y la letra de dicho Acuerdo y haga una interpretación abierta y flexible de sus disposiciones, en línea además con el intercambio de cartas al respecto entre los presidentes de las Comisiones de Exteriores (Elmar Brok) y Presupuesto (Janusz Lewandowski) por parte del PE, y la Presidencia finlandesa del Consejo (ministra Ulla-Maj Wideroos) de 29 de noviembre de 2006.

El Consejo sí viene respetando, por cierto, en el fondo y en la forma las disposiciones del Acuerdo Interinstitucional de 20 de noviembre de 2002 relativo al acceso del PE a la información sensible del Consejo en el ámbito de la política de seguridad y defensa. El Comité especial previsto, presidido por el presidente de la Comisión de Asuntos Exteriores y compuesto por otros cuatro miembros más, se reúne regularmente con el Alto Representante/Secretario General y recibe acceso a toda la información clasificada de la que dispone el Consejo en materia PESC. Las dificultades prácticas provienen sobre todo de los largos períodos necesarios para la obtención por los miembros del Comité especial de sus imprescindibles habilitaciones de seguridad, y de las restricciones impuestas sobre los documentos en ciertas materias clave producidos por otras instituciones, Estados miembros, terceros Estados u organizaciones internacionales.

### *Competencias presupuestarias*

El presupuesto total PESC previsto para el período 2007-2013 se eleva a un total de 1.740 millones de euros, incluidos los 159,2 millones ya aprobados para el año 2007. Pues bien, las competencias presupuestarias en materia PESC constituyen también poderosos, bien que insuficientes, instrumentos para el PE. El artículo 28, apartado 4 del TUE, establece que el procedimiento presupuestario comunitario –en el que el PE juega un papel fundamental– se aplica a los gastos de la PESC que corran a cargo del presupuesto comunitario (como los gastos administrativos y los operativos, excepto los relativos a operaciones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa y los casos en los que el Consejo decida por unanimidad otra cosa, según disponen los párrafos 2 y 3 del artículo 28 TUE). El debate constitucional no ha arrojado resultados novedosos en materia de financiación de la PESC (artículo III-313). Sin duda, el nuevo Acuerdo Interinstitucional de 17 de mayo de 2006 y el diálogo estructurado sobre consulta e información en materia PESC en él

previsto constituyen pasos importantes en la buena dirección. Ahora bien, en términos presupuestarios se limita a detallar los nuevos cinco artículos en los que deberán consignarse las acciones PESC (esto es, operaciones de gestión de crisis, prevención de conflictos, resolución y estabilización, control y aplicación de la paz y procedimientos de seguridad; no proliferación y desarme; medidas de emergencia; acciones preparatorias y de seguimiento; y representantes especiales de la UE). En cambio, en materia de gestión de conflictos, no elimina la distinción artificial entre gastos militares y civiles, incongruente con la filosofía conjunta civil y militar que inspira la acción de la Unión. La tesis del PE es la de que los costes comunes de las operaciones militares PESD deben financiarse también con cargo al presupuesto comunitario (lo que ya ocurre en la esfera civil en el caso de las operaciones policiales), y no con cargo a un presupuesto subsidiario o a un fondo inicial de los Estados miembros. La experiencia muestra que tales fórmulas presentan al menos dos fallos decisivos: en primer lugar, esos fondos se sustraen al control democrático tanto de los Parlamentos nacionales como del PE; en segundo lugar, estos fondos se financian a través de distintos mecanismos que acaban teniendo en común el mismo resultado perverso: el mayor esfuerzo financiero recae precisamente en los Estados miembros que aportan más tropas, con el efecto de que éstos se muestran cada vez más renuentes a intervenir de manera significativa en operaciones futuras. Por desgracia, el Acuerdo Interinstitucional referido de 17 de mayo de 2006 deja en este punto las cosas como están.

En fin, haciendo un uso inteligente de sus facultades presupuestarias el PE amplía o fuerza el reconocimiento de su derecho a ejercer el control parlamentario de la acción exterior de la UE. Por ejemplo, durante la primera lectura del presupuesto de la PESC para 2007 el PE, consciente del deseo del Consejo de aumentarlo significativamente, decidió reducir en un 50 % la cantidad inicial propuesta por la Comisión e invitar al Consejo a dialogar sobre los aspectos principales de la PESC y a revisar el anterior Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999. Al final, el Consejo se comprometió a consultar e informar debidamente al PE en materia PESC mediante el diálogo estructurado previsto en los artículos 42 y 43 del nuevo Acuerdo Interinstitucional de 17 de mayo de 2006. En vista de ello, el PE accedió a reponer los 159,2 millones inicialmente previstos para la PESC y aprobó el presupuesto en su conjunto el día 14 de diciembre de 2006. De este modo, el PE ha conseguido una mayor participación en el proceso de toma de posiciones de la PESC y un mayor control democrático sobre el gasto de las acciones exteriores.

### *Diplomacia parlamentaria*

La influencia política y la visibilidad del PE se manifiestan también con especial intensidad a través de su creciente actividad de diplomacia parlamentaria. A través de los incesantes intercambios, reuniones y contactos de su red de más de 34 delegaciones permanentes y de sus innumerables delegaciones "ad hoc", grupos de trabajo, misiones de observación electoral, etc. el PE mantiene relaciones continuas y muy estrechas con instituciones, gobiernos, parlamentos y organizaciones internacionales que le reportan una influencia política creciente en el conjunto de la acción exterior de la Unión, incluida la PESC. Su participación decisiva en asambleas parlamentarias multinacionales (como la de la OSCE, la de la OTAN, la Unión Interparlamentaria, etc.) o mixtas (como las Asambleas ACP-UE, Euromed o EuroLat), sus contactos con los Parlamentos nacionales más importantes (y en especial con el Congreso norteamericano), su asistencia a las reuniones internacionales más importantes (como las de Naciones Unidas y la OMC) y las intervenciones ante unas y otras y ante el Pleno del PE de los principales líderes internacionales, confieren en efecto al PE un papel cada vez más apreciado e importante. Aunque la diplomacia parlamentaria no constituye una alternativa a la diplomacia intergubernamental tradicional, el PE juega así un papel fundamental e indiscutible como instrumento de diplomacia preventiva en las relaciones exteriores de la Unión.

### *Foro político*

En fin, a la influencia política y la visibilidad del PE contribuyen también los grandes recursos de que éste dispone en su calidad de foro político de discusión de los temas más candentes y actuales, que el PE utiliza abiertamente para ampliar y profundizar en la agenda política mucho más allá de sus estrictas competencias. Buenos ejemplos de ello son sus *debates* sobre los temas más importantes de la agenda política de la Unión (como en relación con la ampliación, la política de vecindad, Turquía, etc.), sus *resoluciones e informes de propia iniciativa* sobre los temas más actuales (como el conflicto de Oriente Medio, el terrorismo internacional, las relaciones con los EE.UU y los otros grandes actores internacionales como Rusia o China, etc.); sus *resoluciones de urgencia* (tres por Pleno normalmente) sobre los temas más llamativos desde el punto de vista político y de derechos humanos; la institucionalización anual del *Premio Sakharov*, que constituye ya un referente fundamental en materia de

propagación y reconocimiento de los derechos humanos, objetivo básico de la PESC; la organización de *audiencias* y *seminarios* sobre los temas más diversos, etc.

## 5. Conclusiones

En primer lugar, y a la luz de lo expuesto en el presente capítulo, se puede concluir que el Parlamento Europeo juega un papel creciente en la proyección exterior de la Unión. Este papel es especialmente importante cuando se consideran las diversas áreas de la acción exterior de la Unión en su conjunto, esto es: política de comercio; cooperación al desarrollo; aspectos exteriores de las políticas monetaria, de investigación y del medio ambiente; acuerdos internacionales derivados de otras políticas comunitarias como pesca, agricultura y transporte; política exterior en sentido estricto (PESC y PESD) y aspectos internacionales en materia de justicia y asuntos de interior. Así considerada, en efecto, la confluencia de sus distintas competencias legislativas (y en primer lugar la codecisión), presupuestarias, de aprobación de los acuerdos internacionales más importantes (sobre todo de adhesión y asociación), y de control de la actividad de Comisión y Consejo confieren al PE un papel indiscutible y una influencia decisiva.

La contribución del PE a la proyección exterior de la Unión Europea varía, en cambio, si se considera de forma individualizada. Sin que resulte una sorpresa, la contribución del Parlamento encuentra su expresión máxima en las materias y las políticas comunes en las que dispone de competencias explícitas en su más alto grado (como la codecisión respecto del marco legislativo de la política de cooperación al desarrollo o el dictamen conforme respecto de los acuerdos de adhesión y asociación). Su influencia resulta también decisiva en relación con aquellos gastos respecto de los cuales dispone de amplias facultades presupuestarias por su carácter no obligatorio (GNO), y que en el conjunto de la acción exterior de la Unión para 2007 suponen 7.350 millones de euros, incluidos los nuevos Instrumentos de Preadhesión (IPA), para la Política de Vecindad (ENPI), Estabilidad (IS), Cooperación al Desarrollo y Cooperación Económica (DCECI), y Promoción de la Democracia y los Derechos Humanos.

En materia PESC concretamente, el PE desempeña un papel menos relevante de lo que dicha institución desearía, pero sin duda mucho más importante en la práctica de lo que comúnmente se cree. Dado el carácter eminentemente político y la estrecha vinculación de la PESC con la

soberanía estatal, la influencia política y la visibilidad del PE dependen directamente de la existencia o no de un amplio respaldo parlamentario, esto es, del logro de un consenso político sólido sobre el tema en cuestión. Cuando dicho consenso existe, la legitimidad democrática que le confiere la elección directa de sus miembros multiplica el efecto político y mediático de las posiciones del PE. A la inversa, la inexistencia de consenso político hace que las tomas de posición del PE obtenidas por una mayoría escasa tiendan a ser interpretadas desde una óptica puramente competencial y partidista, debilitando decisivamente el papel jugado por dicha institución.

Por otro lado, resulta fundamental adecuar los modos e instrumentos de la PESC al conjunto de la acción exterior de la Unión. Las disposiciones del Tratado Constitucional no constituyen por sí solas remedio suficiente, puesto que de no ser drásticamente revisadas la PESC mantendrá su naturaleza intergubernamental, sus procedimientos de decisión seguirán lastrados por la posibilidad del veto, y el papel de las instituciones comunitarias seguirá siendo sumamente limitado y, a menudo, inexistente. Ahora bien, aunque es cierto que la política exterior es atributo del poder ejecutivo, no lo es menos que corresponde a los Parlamentos la facultad de controlarla.

Sin modificar el actual proceso de toma de decisiones, caben sin embargo soluciones prácticas para aumentar la coherencia y eficacia de la acción exterior y el papel del PE al respecto, tales como:

- hacer un mayor uso del voto por mayoría cualificada;
- mejorar la coordinación de la Unión y la coherencia de sus tomas de posición en las organizaciones internacionales, así como el papel de la Comisión en las diversas organizaciones regionales;
- compartir sin reservas la información, los informes y los análisis elaborados por los servicios, las delegaciones, los representantes especiales, las embajadas, etc. de la Unión, sus Instituciones y los Estados miembros,
- celebrar periódicamente reuniones conjuntas entre el grupo de Comisarios responsables de las relaciones exteriores, el Alto Representante/Secretario General del Consejo y las delegaciones de las Comisiones del PE que se ocupan de la acción exterior, con el fin de evaluar y coordinar mejor las prioridades estratégicas,
- celebrar periódicamente reuniones conjuntas entre los grupos de trabajo del Consejo, el COREPER, la Comisión y los ponentes del PE, con el fin de conocer mejor las posiciones respectivas.

A menudo, la contribución del PE a la acción exterior resulta de la expresión y adopción de posiciones sobre temas y cuestiones delicadas que las otras instituciones de la Unión o sus Estados miembros no desean evocar directamente pero que subyacen de hecho al debate político e interinstitucional en curso. Así sucedió, a título de ejemplo, cuando el PE pidió en la pasada legislatura la suspensión del Acuerdo de Asociación con Israel durante la segunda Intifada, y así sigue sucediendo en los debates que tienen lugar en el contexto de la ampliación de la Unión, de las resoluciones del PE sobre la situación en terceros países, o en materia de investigación de las actividades de ciertos servicios de inteligencia, como las llevadas a cabo por sus comisiones temporales sobre la red de espionaje electrónico Echelon o las actividades ilegales de la CIA en Europa.

A la inversa, no resulta tampoco infrecuente que la intervención del PE en el ámbito de la acción exterior de la Unión, al igual que sucede en el ámbito de lo comunitario por excelencia (esto es, las políticas comunes), lo sea en cuanto punta de lanza de los intereses nacionales, con las delegaciones nacionales de los diversos grupos políticos defendiendo abiertamente los puntos de vista de sus respectivos gobiernos.

En todo caso, la contribución del PE a la acción exterior del PE resulta fundamental en la medida en que sus Miembros son directamente elegidos mediante sufragio universal, están obligados a actuar de forma independiente de sus gobiernos y confieren por lo mismo una legitimidad incontestable a la acción exterior de la UE. El PE desempeña, en fin, un papel clave para entender los intereses y superar las rivalidades nacionales, y contribuye así de forma decisiva al logro de la Europa más fuerte en política exterior que demandan tanto los ciudadanos europeos como los interlocutores externos de la Unión.

## Notas

---

<sup>1</sup> La presente contribución escrita representa únicamente los puntos de vista de su autor, y no compromete al Parlamento Europeo como Institución. Correl: josejavier.fernandez@europarl.europa.eu

<sup>2</sup> Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera, DO C 139, 14.06.2006.

<sup>3</sup> Véase al efecto J. FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, "La ratificación del Tratado Constitucional y su impacto sobre la Política Exterior de la UE", en: *Anuario CIP 2006*. Barcelona: Icaria editorial, mayo 2006, pp. 171-185.











# Y POLÍTICA ASÍNTICA PARLAMENTO EUROPEO: hacia el equilibrio entre ética y democracia

