

Núm. 40 / Octubre 2002

# España y la política exterior de la UE. Entre las prioridades españolas y los desafíos del contexto internacional

Esther Barbé (coordinadora)



**Pol** Europeu Jean Monnet

INSTITUT  
UNIVERSITARI  
D'ESTUDIS  
EUROPEUS



L'edició d'aquest Quadern de Treball ha estat possible gràcies a un  
ajut de la Comissió Europea (Línia A3022)

Institut Universitari d'Estudis Europeus  
Universitat Autònoma de Barcelona, Edifici E1  
08193 Bellaterra (Cerdanyola del Vallès)  
Barcelona, Spain  
Tel.: (+34) 93 581 20 16  
Fax: (+34) 93 581 30 63

Editat per l'Institut Universitari d'Estudis Europeus

Imprès per Grup Artyplan - Artymprès, S.A.  
08193 Bellaterra (Cerdanyola del Vallès)

ISBN: 84-95201-11-9  
Dipòsit legal: B-41.488-2002

Imprès a Catalunya

## **España y la política exterior de la UE. Entre las prioridades españolas y los desafíos del contexto internacional**

### RESUMEN

Durante el primer semestre de 2002, España ejerció la Presidencia del Consejo de la Unión Europea, por tercera vez. Las relaciones exteriores de la Unión son cada vez más complejas y amplias. España afrontó esta Presidencia con una agenda, en la que sumaba sus tradicionales áreas de influencia a la gestión continuista de la política exterior de la Unión.

En este sentido, el Observatorio de Política Exterior Europea del Institut Universitari d'Estudis Europeus, que se presenta como un grupo de investigadores cuyo principal interés es el análisis de la dimensión exterior de la UE, hace balance en este Quadern de las prioridades y resultados efectivos del programa de la Presidencia.

### RESUM

En el primer semestre de 2002, Espanya va assumir la Presidència del Consell de la Unió Europea, per tercera vegada. Les relacions exteriors de la Unió són cada vegada més complexes i àmplies. Espanya encarà aquesta Presidència amb una agenda en la qual sumava les seves tradicionals àrees d'influència a la gestió continuista de la política exterior de la Unió.

D'aquesta manera, l'Observatori de Política Exterior Europea de l'Institut Universitari d'Estudis Europeus, que es presenta com un grup d'investigadors el principal interès del qual és l'anàlisi de la dimensió exterior de la UE, fa balanç en aquest Quadern de les prioritats i resultats efectius del programa de la Presidència.

### ABSTRACT

During the first semester of 2002, Spain exercised the Presidency of the Council of the European Union, for the third time. The external relations of the Union are becoming increasingly complex and all-encompassing. Spain took charge of the Presidency armed with an agenda in which elements of traditional areas of influence were mixed with elements of continuity from previous Presidencies.

In this volume, the Observatory of the European Foreign Policy -associated with the Institut Universitari d'Estudis Europeus as a research group, which principal interest is the analysis of the EU external dimension- has taken stock of the priorities and actual result of the Spanish Presidency.

## SUMARIO

### Siglas

<b>Presentación</b>	7
<i>Esther Barbé</i>	
<b>1.-La agenda española en política exterior para la Presidencia de 2002</b>	15
<i>Laia Mestres</i>	
<b>2.-Oriente Medio: La construcción progresiva de una agenda</b>	35
<i>Rina Weltner-Puig y Eduard Soler i Lecha</i>	
<b>3.-Diálogo Euromediterráneo: ¿Una segunda oportunidad?</b>	53
<i>Eduard Soler i Lecha y Rina Weltner-Puig</i>	
<b>4.-América Latina: Entre la esperanza y la desilusión</b>	73
<i>Juan Pablo Soriano</i>	
<b>5.-Relaciones Transatlánticas: ¿Hacia la dilución del partenariado estratégico?</b>	95
<i>Oriol Costa y Pablo Aguiar</i>	
<b>6.-Rusia: Una lejanía acentuada</b>	113
<i>Francesc Serra Massansalvador</i>	
<b>7.-Balcanes Occidentales: ¿Tema de oportunismo español?</b>	125
<i>Elisabeth Johansson y Mònica Solé i Padró</i>	
<b>8.-Política Europea de Seguridad y Defensa: ¿Una capacidad de acción autónoma?</b>	145
<i>Débora Miralles</i>	
<b>9.-Cooperación al Desarrollo: ¿Un paso adelante a favor del progreso de los países en desarrollo?</b>	167
<i>Pablo Aguiar y M<sup>a</sup> Elisa Casanova</i>	
<b>Anexos</b>	185
<i>Federico Guerrero</i>	

## SIGLAS

AAC	Acuerdo de Asociación y Cooperación.
ACP	Países de África, Caribe y Pacífico.
AET	Asociación Económica Transatlántica.
AL	América Latina.
ALCA	Acuerdo de Libre Comercio de las Américas.
ALyC	América Latina y el Caribe.
ANP	Autoridad Nacional Palestina.
AOD	Ayuda Oficial para el Desarrollo.
ASEM	<i>Asia-Europe Meeting.</i>
BEI	Banco Europeo de Inversiones.
BERD	Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo.
CAN	Comunidad Andina de Naciones.
CCG	Consejo de Cooperación del Golfo
CE	Comunidad Europea.
CEE	Comunidad Económica Europea.
CEI	Comunidad de Estados Independientes.
CMUE	Comité Militar de la Unión Europea.
COPS	Comité Político y de Seguridad.
CPE	Cooperación Política Europea.
Ecofin	Consejo de Economía y Finanzas de la UE.
EMUE	Estado Mayor de la Unión Europea.
ERYM	Ex República Yugoslava de Macedonia.
GAEO	Grupo de Armamento Europeo Occidental.
Mercosur	Mercado Común del Sur.
NAT	Nueva Agenda Transatlántica.
NEI	Nuevos Estados Independientes.
OAEO	Organización de Armamento de Europa Occidental.
OCI	Organización de la Conferencia Islámica
OLP	Organización para la Liberación de Palestina.
OMC	Organización Mundial del Comercio.
ONU	Organización de Naciones Unidas.
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa.
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte.
PAC	Plan de Acción Conjunto UE-EEUU.
PCD	Política de Cooperación para el Desarrollo.
PECO	Países de Europa Central y Oriental.
PEA	Proceso de Estabilización y Asociación Balcanes occidentales.
PEE	Política Exterior Europea.
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común.
PESD	Política Europea de Seguridad y Defensa.

PHARE	Polonia y Hungría, Ayuda a la Reconstrucción Económica.
PMA	Países menos avanzados.
PSEM	Países del sur y este del Mediterráneo.
PVD	Países en vías de desarrollo.
TACIS	<i>Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States (CEI).</i>
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
TUE	Tratado de la Unión Europea.
UE	Unión Europea.
UEO	Unión Europea Occidental.

¿No debería Europa, por fin unificada,  
desempeñar una función de líder en un nuevo orden planetario (...)?  
Declaración de Laeken (diciembre 2001)

La Declaración de Laeken, documento estratégico que orienta en el momento actual el debate sobre el futuro de la Unión Europea, abre estas páginas. Su adopción por parte de los Quince, como documento marco para la reflexión sobre el futuro de Europa, precedió en pocos días al inicio de la presidencia española, que se ha desarrollado durante el primer semestre del año 2002. Ya en plena presidencia española, los trabajos de la Convención Europea han evidenciado, de modo inmediato, que la Política Exterior, de Seguridad y de Defensa Común es una prioridad para la Europa de principios del siglo XXI. Tanto es así, que el comisario Michel Barnier inició su trabajo en la Convención reclamando que la misma abordara los temas que realmente preocupan a la opinión pública europea<sup>1</sup>. Al hablar de lo que el comisario francés definía como las “nuevas fronteras” de la Unión, algo que realmente preocupa a los ciudadanos, se refería, entre otras cosas, a la mencionada Política Exterior, de Seguridad y de Defensa de la Unión<sup>2</sup>.

La Declaración de Laeken planteaba una pregunta fundamental para el diseño de una Política Exterior, de Seguridad y de Defensa de la UE –“¿cuál es el papel de Europa en este mundo transformado?”- y situaba el tema, según leemos en la propia Declaración, en las coordenadas anteriormente descritas en relación con las demandas de los ciudadanos: “el ciudadano desea más Europa en los asuntos exteriores, de seguridad y de defensa; con otras palabras, más acción y mejor coordinada a la hora de luchar contra los focos de conflicto en Europa, a su alrededor, y en el resto del mundo”.

El sentimiento de inseguridad entre los europeos derivado de los hechos terroristas del 11 de setiembre –el 91% de los europeos consideraba, en noviembre de 2001, que la prioridad máxima de la UE es el mantenimiento de la paz y de la seguridad en Europa<sup>3</sup>- más las incertidumbres vinculadas a la ampliación de la UE con diez nuevos socios en el horizonte de 2004, han creado un contexto que, por primera vez,

---

<sup>1</sup> “Monsieur Michel Barnier commissaire européen responsable de la politique regionale et de la réforme des institutions. Note d’intervention-Convention Européenne Parlement Européen”, 15.abril.2002 (DN: Speech/02/155).

<sup>2</sup> El último Eurobarómetro de 2001 (número 56), el primero tras los hechos del 11 de setiembre, recogía que el 66% de los europeos está a favor de una Política Exterior y de Seguridad Común, y la cifra aún era mayor (el 73%) si se trata de una Seguridad y Defensa Común. El Eurobarómetro de primavera 2002 (número 57) ha visto una ligera modificación a la baja, el 64% a favor de la PESC y el 71% a favor de la PESD.

hace del papel de la UE en el mundo, en sus dimensiones diplomática y militar, el tema posiblemente con mayor resonancia pública durante el período de debates previo a la reforma del Tratado<sup>4</sup>; todo ello, amplificado por el método de la Convención. La propia Declaración de Laeken ya anunciaba un debate que no va a ser fácil y que va a poner a los europeos frente a una pregunta fundamental: ¿cuál es la razón de ser de esa Política Exterior, de Seguridad y de Defensa que se persigue?, ¿cómo legitimarla? Cómo se verá a través de los trabajos que componen esta publicación, la política exterior de la UE presidida por España, a lo largo del primer semestre de 2002, va a ser analizada y evaluada en base tanto a su eficacia<sup>5</sup> (cómo se ajustan los resultados a los intereses individuales, de la propia España, o colectivos de la Unión), como a su adecuación a los valores comunes que la sustentan (la identidad de la política europea que, a lo largo del semestre, ha chocado con la visión de los Estados Unidos, en temas como el Tribunal Penal Internacional o el Protocolo de Kioto) o a los principios universales que defiende.

El contexto internacional (post 11 de setiembre), las citas inaplazables de Europa (ampliación hacia la Europa Central y Oriental, debate para la reforma de la Unión Europea) y las particularidades domésticas (la primera presidencia española de la UE asumida por un gobierno del PP) hacen del primer semestre del año 2002 un momento de gran interés para el analista de las relaciones internacionales, en general, y de la política exterior de la UE, en particular.

Todo ello animó al equipo de investigadores del “Observatorio de Política Exterior Europea” a analizar, de modo detallado, la presidencia española de la Unión en lo relativo a su dimensión internacional. Más en concreto, la presente publicación se centra en lo que el programa de la presidencia española definió, de manera muy elocuente, como “Más Europa en el mundo”. El objeto de análisis está doblemente justificado. Por una parte, como su propio nombre indica, el “Observatorio de Política Exterior Europea” estaba obligado a fijar su atención en el comportamiento del gobierno español al frente de la Unión Europea en el mundo. Pero, por otra parte, la propia presidencia española hizo de la proyección internacional de la Unión una de sus prioridades. Es más, el propio eslogan de la presidencia, “Más Europa”, fue explicado por el presidente Aznar en una doble clave: una clave internacional y otra clave española. Así, para Aznar, el eslogan de la presidencia española -“Más Europa”- tiene dos mensajes: primero, el deseo de dar a Europa el peso y el papel que merece en las

---

<sup>3</sup> Eurobarómetro, núm. 56.

<sup>4</sup> La página web del *Institut Universitari d'Estudis Europeus* dispone de una sección “2004”, a través de la cual se puede acceder a las más importantes páginas sobre el debate del futuro de Europa. Véase

[http://selene.uab.es/cs\\_iuee/catala/iuee/europa2004/](http://selene.uab.es/cs_iuee/catala/iuee/europa2004/)

<sup>5</sup> La eficacia de la UE en materia internacional merece interpretaciones diferentes, más allá de la asumida en estas páginas. Sobre dichas interpretaciones –eficacia en tanto que actor, que presencia o que modelo- véase Barbé, E (2000)., “Introducción” en Barbé, E. (coord.), *Política Exterior Europea*, Barcelona, Ariel, p. 16.

relaciones internacionales y, segundo, la voluntad de constatar que el proyecto europeo ha sido aceptado y es apoyado por los ciudadanos españoles<sup>6</sup>. De este modo, el “Más Europa” de Aznar establece un nexo entre la europeización de los españoles y la potenciación de la Unión en el mundo.

Esto último nos devuelve a las palabras de la Declaración de Laeken que abrían estas páginas: “¿No debería Europa, por fin unificada, desempeñar una función de líder en el nuevo orden planetario, el de una potencia a la vez capaz de desempeñar una función estabilizadora a nivel mundial y de guiar a numerosos países y pueblos?”. La capacidad de la Unión para ejercer funciones estabilizadoras (¿hasta qué punto es eficaz?) o para guiar a otros pueblos y países (¿hasta qué punto son aceptados sus valores?) es analizada, de modo más o menos explícito, a lo largo de los textos que conforman esta publicación. Su eficacia, o ineficacia, en Oriente Medio, así como los valores que sustentan su actuación en los foros internacionales en materia de prevención de conflictos o de ayuda al desarrollo, constituyen los ejemplos más evidentes de una pregunta siempre presente: ¿existe una política exterior europea?, ¿cómo valorarla?, ¿por su eficacia traducida en resultados o por su orientación propia y característica, basada en intereses y valores claramente definidos?

La presente publicación no pretende contestar a dichas preguntas fundamentales, motivo por otra parte de un notable proyecto académico en curso<sup>7</sup>. Ahora bien, el análisis del trabajo realizado por la presidencia española, durante el primer semestre de 2002, al frente de la política exterior de la Unión sí que permite sumar un “grano de arena” más al conocimiento de las fortalezas y de las debilidades de la política exterior europea<sup>8</sup>, empezando por el hecho de que la misma se ve sometida cada seis meses a un cambio de timonel. Y, dadas las características intergubernamentales de la PESC, ello supone que el análisis de estas páginas, centrado en la eficacia de las políticas perseguidas (¿en qué medida prioridades, instrumentos y resultados se han ajustado?),

---

<sup>6</sup> Véase comparecencia de José María Aznar, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Sesión plenaria)*, núm. 126, 10/12/2002.

<sup>7</sup> El estudio de la política exterior europea ha dado lugar a lo largo de los años a un equipo de académicos que, entre otras, ha producido publicaciones, que constituyen hoy en día un marco de referencia básico. Véase, por ejemplo, Pijpers, A. et al. (1988) (eds.), *European Political Cooperation in the 1980s: a Common Foreign Policy for Western Europe?*, Dordrecht; Regelsberger, E. et al. (1997) (eds.), *Foreign Policy of the European Union. From EPC to CFSP*, Londres; Hill, Ch. (1996) (ed.), *The Actors in Europe's Foreign Policy*, Londres. En el momento actual, y como producto de años de investigación, se ha formalizado una red de investigadores (FORNET, Foreign Policy Governance in Europe), coordinada por la European Foreign Policy Unit (London School of Economics, Prof. Christopher Hill); por la Cátedra Jean Monnet de Ciencia Política (Universidad de Colonia, Prof. Wolfgang Wessels), por la Trans European Policy Studies Association (Bruselas, Prof. Christian Franck) y por el Observatorio de Política Exterior Europea (Institut Universitari d'Estudis Europeus, Prof. Esther Barbé) financiada por el V Programa Marco de la UE.

<sup>8</sup> Sobre la utilización del concepto política exterior europea y sus características, véase Barbé, E., “Introducción”, op. cit., pp. 14-15.

tiene en cuenta tanto los intereses colectivos de la Unión (supuestamente definidos) como los intereses de la presidencia de turno. El propio título de esta publicación- *España y la política exterior de la UE. Entre las prioridades españolas y los desafíos del contexto internacional* - ya denota que los autores hemos optado por un enfoque de análisis que ve en la presidencia no un simple gestor de la agenda europea sino, y especialmente en política exterior, un impulsor e iniciador de políticas<sup>9</sup>.

Antes de ofrecer al lector el contenido de la presente publicación, es necesario presentar el propio equipo de autores. Como ya se ha dicho, la presente obra surge en el marco del “Observatorio de Política Exterior Europea”, grupo de investigación conformado a lo largo de los dos últimos años en el marco del *Institut Universitari d’Estudis Europeus* de la *Universitat Autònoma de Barcelona*. El “Observatorio”, que tengo el placer de dirigir, reúne a un grupo de jóvenes investigadores (así como a colaboradores de diversos ámbitos profesionales, mayoritariamente universitarios, vinculados a los temas europeos) que han hecho de la Política Exterior Europea el punto de encuentro de sus intereses diversos (comercio internacional, cooperación al desarrollo, estudios de área, prevención de conflictos, etc.). El resultado permanente y visible del trabajo colectivo es la página web del “Observatorio” (<http://www.uab.es/iuee>) que constituye una fuente de referencia extremadamente útil para todo aquel que esté interesado, en un sentido amplio, por el papel de la Unión Europea en el mundo<sup>10</sup>. La presidencia española de la Unión nos ofrecía una ocasión única para dar una nueva forma al trabajo realizado en el marco del “Observatorio” (discusión; sistematización de la información en la web; preparación de monográficos virtuales, como el relativo al impacto del 11 de setiembre en Europa). Así surgió la idea de esta publicación colectiva, que sirve para trasladar el trabajo de los investigadores del “Observatorio” del terreno virtual, imprescindible hoy en día, a la calidez del papel escrito. Veamos en qué consiste la presente obra.

La obra comienza con un capítulo de Laia Mestres, de carácter introductorio, en el que se abordan, sucesivamente, la función de la presidencia de la UE, una breve mención a las anteriores presidencias españolas y, finalmente, una detallada revisión del programa de la presidencia española para el primer semestre de 2002 en materia de política exterior. La agenda dibujada por este capítulo nos permite distinguir entre los temas especialmente privilegiados por el gobierno español, aquellos en los que se han generado mayores expectativas (Mediterráneo), y los temas que la presidencia española se ve obligada a gestionar por razones coyunturales (Afganistán) o por intereses colectivos (Balcanes Occidentales, Rusia). El capítulo se cierra con una breve

---

<sup>9</sup> Existe una bibliografía reducida sobre las funciones de la presidencia de la UE. Véanse las lecturas recomendadas al final del capítulo de Laia Mestres en la presente obra.

<sup>10</sup> La página web del Observatorio sirve de modelo, en estos momentos, para el diseño de una página web (*CFSP Watch*) gestionada por la red FORNET, anteriormente mencionada (véase

bibliografía en la que se recogen títulos básicos para profundizar en cada uno de los aspectos tratados en el texto.

El resto de la obra está conformada por ocho capítulos que pretenden analizar los ocho ámbitos que, en nuestra opinión, destacan durante la presidencia española en materia de política exterior. El hecho de que un ámbito determinado ocupe un lugar destacado en la agenda se puede deber, en primer lugar y como es lógico, a la propia voluntad de la presidencia de impulsar la agenda europea hacia determinados aspectos que desea reforzar. Durante la presidencia española, ése ha sido el caso de la Asociación Euromediterránea, de América Latina, de la Política Europea de Seguridad y de Defensa y de las relaciones transatlánticas. En segundo lugar, el gobierno español ha debido dirigir, de acuerdo con las necesidades del momento, ámbitos centrales en la agenda colectiva europea, como es el caso de Rusia y de los Balcanes Occidentales, o temas transversales en los que el papel de la Comisión es muy destacado, como es el caso de la cooperación al desarrollo. Finalmente, la presidencia española se ha visto obligada a reaccionar frente a una situación de crisis internacional de primera magnitud allí donde había previsto propuestas para un proceso de paz, en Oriente Medio.

Los ocho capítulos, que se detallan a continuación, siguen una estructura similar en tanto que todos ellos parten de unas breves referencias sobre el estado de la cuestión –la política reciente de la UE hacia ese tema o región- para identificar, a continuación, las prioridades establecidas por la presidencia española en lo relativo a dicha región o a dicho tema y, finalmente, analizar los resultados de la política desarrollada durante el semestre español, para evaluar, en conclusiones, en qué medida los objetivos perseguidos por la presidencia española se han cumplido o no, destacando, en este último caso, las razones que lo han impedido: ¿excesivas expectativas?, ¿contexto internacional desfavorable?, ¿diferencias internas entre los Quince? Cada capítulo ofrece, al final, una breve lista de lecturas recomendadas para profundizar en el tema.

La política de la UE hacia el conflicto/proceso de paz en Oriente Medio durante la presidencia española conforma el segundo capítulo de la obra. Escrito por Eduard Soler i Lecha y Rina Weltner-Puig, el texto se centra en buena medida en la gestión de la crisis que se produce en la región durante el semestre español, destacando las debilidades (diferencias internas, no utilización de instrumentos económicos para presionar a las partes, falta de autoridad frente a las autoridades israelíes), así como las expectativas (conformación del Cuarteto, solución al cerco de la iglesia de la Natividad) de la actuación europea en la región.

A continuación, los mismos autores, se adentran, en el capítulo tres, en el análisis de las relaciones euromediterráneas. Estamos frente al caso más claro de

---

nota 7), que contará con veinticinco centros de investigación repartidos entre los países de la

impulso por parte de la presidencia española, que se propuso hacer de su semestre un momento de relanzamiento de las relaciones entre la Unión y sus doce socios de la orilla sur del Mediterráneo. El capítulo se centra en analizar hasta qué punto la segunda oportunidad perseguida por España en la Asociación Euromediterránea, traducida en la celebración de la conferencia ministerial de Valencia, consigue salir adelante, ante las dificultades internas (diferencias entre los socios europeos) e internacionales (crisis de Oriente Medio).

El capítulo cuatro, obra de Juan Pablo Soriano, se adentra en otra de las políticas privilegiadas por la presidencia española: las relaciones de la UE con América Latina. El autor presenta de modo sistematizado, a nivel regional global, subregional (Mercosur, Comunidad Andina de Naciones, Centroamérica) y bilateral (México, Chile), los objetivos de la presidencia española. De los resultados, articulados en torno a la II Cumbre Europa-América Latina y el Caribe celebrada en Madrid, se concluye que los mismos han sido positivos en el terreno político y de cooperación, pero mucho menos en el terreno comercial. De ahí que el semestre español haya frustrado esperanzas creadas.

Las relaciones transatlánticas, analizadas por Oriol Costa y Pablo Aguiar en el capítulo cinco, se centran fundamentalmente en las relaciones entre la UE y los Estados Unidos de América, dedicándose un breve espacio final a las relaciones de la UE con Canadá. Del análisis llevado a cabo por los dos autores se desprende que el peso de la presidencia ha sido decisivo en este caso, sobre todo a la hora de reorientar la agenda hacia el objetivo común de la lucha contra el terrorismo; aún cuando las posiciones internacionales expresadas a lo largo del semestre sobre algunos temas (Tribunal Penal Internacional, Protocolo de Kyoto) han patentizado claras divergencias entre las dos orillas del Atlántico.

Francesc Serra lleva a cabo, en el capítulo seis, un estudio sobre el estado de las relaciones entre la UE y Rusia durante la presidencia española. La falta de impulso por parte de la presidencia en esta región, lógica si tenemos en cuenta que Rusia no forma parte de las prioridades tradicionales de la diplomacia española, se ha visto agravada por la coyuntura (divergencias sobre Kaliningrado en la UE ampliada, mejora de las relaciones entre Rusia y EEUU). De ahí que este capítulo apunte hacia uno de los temas sensibles de la futura Unión ampliada: la necesidad del establecimiento de relaciones de confianza mutua con los vecinos.

El capítulo siete, obra de Elisabeth Johansson y Mònica Solé i Padró, entra en uno de los temas centrales de la agenda europea en materia internacional: la gestión post-conflicto en los Balcanes Occidentales. Este capítulo, como el anterior, muestra a

una presidencia española sin pretensiones específicas y centrada en gestionar la agenda europea establecida. Si bien, en el caso de los Balcanes, la presidencia española ha tenido que impulsar la aplicación de los nuevos (o en vías de creación) mecanismos de gestión civil y militar de crisis, que sí se sitúan entre las prioridades españolas, para la región (Bosnia y Herzegovina, Macedonia).

Débora Miralles aborda, en el capítulo ocho, la Política Europea de Seguridad y de Defensa. La presidencia española hace del desarrollo de dicha Política una de sus prioridades destacadas. La autora expone, con detalle, los objetivos perseguidos –plan de acción de capacidades europeas, ejercicio de gestión de crisis, acuerdos de coordinación con la OTAN- para llegar a la conclusión de que, a pesar del impulso español en la materia, aún existen escollos importantes, tales como la ausencia de acuerdo con la OTAN por las desavenencias greco-turcas o, incluso, la inexistencia de una definición conceptual básica de la defensa europea.

El noveno y último capítulo, a cargo de Pablo Aguiar y Elisa Casanova, deja un margen de actuación menor a la presidencia en tanto que su objeto, la cooperación para el desarrollo, nos lleva al terreno de las políticas comunitarias. De ahí, por tanto, que los autores se hayan centrado sobre todo en hacer un seguimiento de las líneas de trabajo planificadas por la Comisión para el período de la presidencia española. Período importante, dado que, durante el mismo, la Unión tuvo que fijar su posición ante la celebración de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Financiación del Desarrollo (Monterrey, marzo 2002) y se tuvo que preparar para la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (Johanesburgo, agosto 2002).

La obra se cierra con un capítulo de anexos, en el que Federico Guerrero lleva a cabo una doble labor; por una parte, una sistematización de la actividad PESC durante el semestre español (reuniones, actos jurídicos, declaraciones políticas) y, por otra parte, una sistematización de las medidas relacionadas con la lucha contra el terrorismo adoptadas a lo largo del semestre. Esto último no es gratuito. Muy al contrario, una conclusión transversal que recorre buena parte de los capítulos de esta obra es la centralidad que la presidencia española ha concedido a la lucha contra el terrorismo, hasta el punto de reorientar las políticas de la UE en general (la lucha contra el terrorismo como objetivo de la PESC/PESD) o de modo particular (la lucha contra el terrorismo como objetivo principal de la dimensión política y de seguridad de la Asociación Euromediterránea).

En el momento de cerrar estas líneas de presentación, Valéry Giscard d'Estaing se dirigía a la Convención señalando que “la Unión es un actor muy importante en la escena internacional, incluso cuando sus acciones parecen modestas si las valoramos a partir de sus resultados”. Justamente, lo que se proponen las páginas siguientes es ofrecer al lector información suficiente para que éste sea capaz de entrar en el debate

que propone el propio presidente de la Convención a través de sus palabras, ya que, como el mismo Giscard sigue diciendo, “los ciudadanos europeos esperan mucho del papel que debe desempeñar la Unión Europea en el mundo”<sup>11</sup>. En ese sentido, la presente obra es una muestra de la voluntad de conocer mejor para hacer mejor. En otras palabras, mejorar la acción de la Unión en el mundo es hoy por hoy una obligación ineludible.

Una obra colectiva siempre es un reto y su llegada a buen puerto nunca es gratuita. En este caso, se ha contado con un excelente equipo de autores, entusiastas y disciplinados. Sin ellos, estas páginas serían imposibles. De modo muy especial deseo agradecer el trabajo que han realizado dos personas: Elisabeth Johansson que, con la profesionalidad que la caracteriza, ha hecho posible la vida organizativa y el resultado virtual de nuestro Observatorio durante sus dos años de existencia y Laia Mestres que, con su paciencia y buen hacer, ha sido la responsable de supervisar esta publicación.

Esther Barbé  
Catedrática de Relaciones Internacionales y  
Directora del *Institut Universitari d'Estudis Europeus*, UAB

Bellaterra, 25 de julio de 2002

---

<sup>11</sup> La transcripción literal de la intervención de Valéry Giscard d'Estaing, el 11 de julio de 2002, en la sesión de la Convención Europea sobre la Acción Exterior de la UE se encuentra en [http://www.europarl.eu.int/europe2004/textes/verbatim\\_020711.htm](http://www.europarl.eu.int/europe2004/textes/verbatim_020711.htm)

## LA AGENDA ESPAÑOLA EN POLÍTICA EXTERIOR PARA LA PRESIDENCIA DE 2002

Laia Mestres<sup>1</sup>

### Introducción

La Presidencia española de 2002 ha representado la tercera vez que España asumía esta función desde su adhesión a la Comunidad Europea (hoy Unión Europea) en 1986. El ejercicio de la Presidencia de la UE supone una buena oportunidad para el estado miembro que la ostenta a la hora de influir en la agenda europea. De este modo, en la definición de las prioridades para cada Presidencia semestral convergen los intereses nacionales<sup>2</sup> del estado que ejercerá esta función y los intereses comunitarios a los cuales se debe dar continuidad e impulso para seguir avanzando en el proyecto común de la integración europea.

El hecho de ser la tercera vez que España ejercía el papel de la Presidencia del Consejo de la Unión suponía cierta solidez, capacidad de gestión, cohesión y unidad en el desarrollo del semestre. Con la primera Presidencia (primer semestre de 1989), España consiguió modernizar su administración y demostrar al resto de estados miembros su europeísmo y capacidad para ejercer dicha función, pese a no conseguir grandes resultados en materia de Cooperación Política Europea (CPE), dentro de la cual se había propuesto institucionalizar una relación política y económica con América Latina<sup>3</sup>. En cambio, la segunda Presidencia (segundo semestre de 1995) puso el acento en aquellos campos tradicionalmente prioritarios de la acción exterior española, el Mediterráneo y América Latina, es decir, se conseguía dar proyección europea e internacional a aquellos temas que tenían especial interés para España<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Laia Mestres es licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universitat Pompeu Fabra (Barcelona). Actualmente es investigadora en el Institut Universitari d'Estudis Europeus y doctoranda en Integración Europea en la Universitat Autònoma de Barcelona.

<sup>2</sup> Para una definición de interés nacional, véase Morgenthau, Hans J., 'Another "Great Debate": The National Interest of the United States', en *The American Political Science Review*, núm.4, diciembre 1952, pág. 972: "Cualquier política exterior que opere bajo el *standard* del interés nacional debe tener obviamente alguna relación con la entidad física, política y cultural que llamamos nación. En una cultura mundial donde un cierto número de naciones soberanas compiten y se enfrentan por el poder, las políticas exteriores de todas las naciones deben necesariamente referirse a su supervivencia como el requerimiento mínimo".

<sup>3</sup> Véase Barbé, E., 'La Cooperación Política Europea: La Revalorización de la Política Exterior Europea' en Gillespie, R., Rodrigo, F., Story, J. (eds.), *Las relaciones exteriores de la España democrática*, Madrid, Alianza Editorial, 1995; Barbé, E., 'Spain: the uses of foreign policy cooperation', en Hill, C. (ed.), *The Actors in Europe's Foreign Policy*, Londres, Routledge, 1996; y también Regelsberger, E., 'Spain and the European Political Cooperation – No Enfant Terrible', *The International Spectator*, vol. XXIV, N° 2, abril-junio 1989.

<sup>4</sup> Véase González, F., 'Pilotar Europa hacia su rumbo', *Política Exterior*, núm. 48, vol IX, 1995/96; Barbé, E., *La política europea de España*, Barcelona, Ariel, 1999.

Si se pudiese calificar de alguna forma la Presidencia española de 2002, tomaríamos como referencia las palabras de Carlos Closa, quien la considera “continuista (ya que se señala como objetivo la consolidación de los acuerdos que se han alcanzado en los distintos ámbitos en anteriores presidencias) y marcada por el mismo carácter netamente europeísta que tuvieron las de los años 1989 y 1995<sup>5</sup>”. La Presidencia de 2002 supuso, por una lado, un nuevo reto para España ya que la agenda española confluyó con la agenda internacional en asuntos como la lucha contra el terrorismo, mientras que por otro lado, la agenda española impulsó temas como el proceso de Barcelona. Finalmente, el semestre español también supuso la ejecución y gestión de temas ya asumidos políticamente.

### **Contextualizando la Presidencia española de 2002**

El contexto tanto nacional, europeo como internacional son decisivos para entender el desarrollo del semestre en el que España asumía la Presidencia del Consejo de la UE.

El proceso de construcción europea vivía, en el primer semestre de 2002, uno de los momentos más importantes de su historia. Por una parte, la llegada del euro como moneda física a los bolsillos de doce de los estados miembros de la Unión Europea significó un cambio en las percepciones sobre la Unión por parte de sus ciudadanos; finalmente algo tan cercano como la moneda unía a más de 300 millones de europeos. Por otra parte, el inicio de la Convención Europea en la cual se debatía sobre el futuro de la Unión ofrecía nuevas perspectivas sobre cómo queremos los europeos nuestra Europa. No obstante, el contexto europeo venía también marcado por el clima electoral en Francia, Holanda, Irlanda y Portugal, y pre-electoral en Alemania y Suecia, clima que tal y como exponía Andrés Ortega “es poco propicio al europeísmo<sup>6</sup>”. Las aspiraciones de la Presidencia podían verse dificultadas por dicho ambiente electoral.

Sin embargo, no sólo el contexto europeo marcaba la agenda de la Presidencia española, sino que el contexto internacional y también el nacional, influían en las prioridades de la Presidencia de la UE. De este modo, la crisis del 11 de setiembre y la internacionalización de la lucha contra el terrorismo condicionaban de forma inapelable la política exterior europea y por lo tanto también las prioridades de la Presidencia española.

---

<sup>5</sup> Closa, C., *Las raíces Domésticas de la Política Europea de España y la Presidencia de 2002*, Etudes et Recherches nº 16, Groupe d'Études et de Recherches Notre Europe, diciembre 2001. <http://www.notre-europe.asso.fr/Etud16-es>

<sup>6</sup> Ortega, A., ‘Texto y contexto de la Presidencia . España y la UE’, *Política Exterior*, nº 86, marzo/abril 2002, pág. 32.

El contexto interno es otro de los condicionantes de la Presidencia española<sup>7</sup>. Por un lado, la Presidencia de 2002 era la tercera en la que España asumía esta función y, por lo tanto, disponía ya de cierta experiencia. Por el otro, era la primera vez que el Partido Popular tenía a su cargo tal responsabilidad. No obstante, esta falta de experiencia por parte del partido en el gobierno no era vista como un problema, sino más bien como todo lo contrario. José María Aznar había sido calificado como un “estadista exitoso<sup>8</sup>”, que a dos años de las elecciones legislativas y con la voluntad de no volverse a presentar, buscaba su posible futura proyección europea. Sin embargo, problemas internos tales como la manifestación antiglobalización del 15 de marzo en Barcelona o la huelga general del 20 de junio, justo antes del Consejo Europeo de Sevilla, marcaron el semestre.

### **Ejerciendo la Presidencia: “Más Europa” desde España**

“Más Europa”, lema ya utilizado por el último gobierno de Felipe González (1993 –96)<sup>9</sup>, fue también elegido por el gobierno del PP para demostrar tanto a sus socios europeos y como a la oposición el carácter europeísta del gobierno conservador que por primera vez asumía la Presidencia. Tomando las palabras del presidente Aznar ante el Congreso de los Diputados el 10 de diciembre de 2001, durante la presentación de las prioridades, “‘Más Europa’ engloba dos mensajes. En primer lugar, significa la voluntad de lograr para Europa el peso y el lugar que le corresponde en las relaciones internacionales y, en segundo lugar, refleja que el proyecto europeo es mayoritariamente asumido y apoyado por los ciudadanos españoles. Cada vez que se ha logrado “más Europa” el resultado ha sido bueno para Europa y, en consecuencia, también para España<sup>10</sup>”.

---

<sup>7</sup> Un ejemplo de ello es la Presidencia española de 1995, la cual se desarrolló en un ambiente de crispación política que desembocaría en el triunfo del Partido Popular en las elecciones legislativas de marzo de 1996. Véase Barbé, E., ‘La Presidencia española de la Unión: Unión Monetaria y Mirada al Mediterráneo (1995-1996), pp. 99-110, en *La política europea de España*, Barcelona, Ariel, 1999.

<sup>8</sup> “Leader: UE priorities”, *Financial Times*, 8 enero 2002. También citado en Barbé, E., *La política europea de España 2001-2002*. Working Paper 23/2002, Institut Universitari d’Estudis Europeus, Universitat Autònoma de Barcelona. <http://www.uab.es/iuee>

<sup>9</sup> Sin embargo, el mismo lema es utilizado de distinta forma por ambos partidos. Si bien el PSOE a mediados de los 90 recogió la idea de Europa como un ideal, como una solución a los problemas históricos de España (democracia y proyección internacional), el PP en 2002 ha buscado en el “Más Europa”, la consecución de sus intereses económicos e internacionales. Para la idea del “Más Europa” del PSOE, véase: Barbé, E., ‘Spain: Realist integrationism, pp. 261-2 en Algeri, F. y Regelsberger, E. (eds.), *Synergy at Work. Spain and Portugal in European Foreign Policy*, Bonn, Institut für Europäische Politik/Europa Union Verlag, 1996.

<sup>10</sup> Cita extraída de la Comparecencia de José María Aznar en Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Sesión plenaria núm. 121), núm. 126, 10/12/2001, pág. 6335.

Como señalaba Kirchner, “la Presidencia representa una oportunidad para elevar el perfil de un país, gobierno o líder, o para conseguir un impacto político significativo en las políticas de la Comunidad. Pero también conlleva el riesgo de no cumplir con las expectativas dentro del límite de tiempo, o que otros estados miembros o las instituciones de la CE antagonicen con el comportamiento de la Presidencia. (...) La Presidencia juega un papel central en aumento, como gestor, iniciador y coordinador de los asuntos comunitarios<sup>11</sup>”. En efecto, al inicio del semestre, el estado que toma el relevo de la Presidencia plantea sus prioridades tanto como una forma de definición de intereses nacionales y comunitarios como también como otra forma de prestigio de la política exterior nacional.

Las prioridades de una Presidencia resultan del equilibrio entre los intereses comunitarios y los intereses nacionales del estado que ejerce la Presidencia semestral. Es decir, el estado que ostenta la función presidencial debe conciliar estos dos intereses, a menudo contrapuestos, en un programa de prioridades que presenta ante su parlamento nacional y ante el resto de instituciones comunitarias. Por lo tanto, podemos decir que las prioridades de cada Presidencia se pueden dividir en dos tipos. Por un lado, la Presidencia debe ejercer una *función de coordinación*. Ésta debe recoger el hilo conductor del proceso de integración que han dejado las Presidencias anteriores y ejecutar las decisiones ya tomadas. Este es el caso de la puesta en circulación del euro, la ampliación de la Unión Europea y el debate sobre el futuro de Europa, objetivos de la Presidencia española compartidos también por las Presidencias precedentes.

Por el otro, la Presidencia también ejerce una *función de iniciativa*. Es decir, de impulso político de aquellos objetivos que pretende incluir en la agenda de la UE. Su influencia dependerá de la capacidad de la Presidencia en conciliar los intereses nacionales con los comunitarios, consiguiendo el apoyo tanto de la Comisión y del Parlamento Europeo como del resto de estados miembros. En este sentido, la lucha contra el terrorismo, el impulso del proceso de Lisboa o las relaciones exteriores de la UE destacarían por cumplir esta función de iniciativa.

A continuación sería el momento de analizar las prioridades cuya función de coordinación fue la tarea a desarrollar por la Presidencia española. Si bien **la puesta en circulación del euro** significaba el fin, a la vez que el éxito, de una política de unión monetaria iniciada en 1989, **la ampliación hacia el este y centro de Europa** todavía se encontraba en fase de negociaciones. Durante ese semestre se negociaron los capítulos con mayores implicaciones financieras, esto es, agricultura, política regional y provisiones financieras y presupuestarias, además de instituciones. Aunque los estados candidatos participaron por primera vez en el Consejo Europeo celebrado en Barcelona los días 15 y 16 de marzo, los objetivos a cumplir durante la Presidencia española no

---

<sup>11</sup> Kirchner, J.E., *Decision-making in the European Community. The Council Presidency and European integration*, Manchester, Manchester University Press, 1992, pp. 86-87.

dieron todos los frutos esperados. Por un lado, encontramos las presiones de algunos estados como Alemania, Holanda, Reino Unido o Suecia para reformar la Política Agrícola Común y reducir su coste en el presupuesto comunitario; por el otro, el futuro incierto en las elecciones alemanas, previstas para el 22 de setiembre, retrasaron las negociaciones sobre el capítulo financiero hasta mediados de octubre. Con el semestre español, el calendario previsto para la entrada de los nuevos estados miembros en el año 2004 no sufrió retrasos considerables; no obstante, el segundo semestre de 2002 resultará crucial para la ampliación. En este sentido, cabe destacar que la conclusión de las negociaciones con los estados candidatos es la principal prioridad de la Presidencia danesa<sup>12</sup>. Finalmente, a pesar de no haber conseguido los objetivos previstos al inicio de la Presidencia, el comisario para la Ampliación, Günter Verheugen, resumió de esta forma la postura de la Comisión ante los trabajos de la Presidencia semestral: “España ha conseguido muy buenos resultados<sup>13</sup>”.

No obstante, a pesar de que el Consejo Europeo de Sevilla (21 y 22 de junio) tenía como punto principal del orden del día el estado de las negociaciones para la ampliación, los intereses nacionales de la Presidencia se impusieron en la agenda y, finalmente, la ampliación quedó relegada a un segundo plano, siendo la lucha contra la inmigración ilegal el primer punto de la agenda. Esto puede significar que “habiendo identificado los temas en los que el progreso es posible, [la Presidencia] se centra en aquellas áreas con más posibilidades de éxito<sup>14</sup>”. Esto es, una política común sobre asilo e inmigración. Dirigiéndose en esta dirección, el Consejo de la Unión, reunido en Sevilla, acordó integrar esta política con las relaciones exteriores mediante la cláusula sobre la lucha contra la inmigración ilegal en los futuros acuerdos de asociación y cooperación, acuerdo que diluyó la propuesta española de sancionar a los países terceros que no actuaran con firmeza contra el tráfico de personas<sup>15</sup>.

Otra de las prioridades de coordinación era **el debate sobre el futuro de Europa**. La Declaración de Niza<sup>16</sup> (diciembre 2000) apelaba a un debate más amplio y profundo sobre el futuro de la Unión Europea. Ya en el marco de este debate, el Consejo Europeo de Laeken (diciembre 2001) decidió que el sistema de una Convención

---

<sup>12</sup> Para más información, el sitio web de la Presidencia danesa es: <http://www.eu2002.dk>

<sup>13</sup> “Alemania, Holanda, Reino Unido y Suecia bloquean la ampliación”, *El País*, 11 junio 2002.

<sup>14</sup> Bassompierre, G. de, *Changing the Guard in Brussels. An insider's View of the EC Presidency*, Praeger Publishers, New York, 1988, pág. 104.

<sup>15</sup> Según Esther Barbé, “Marruecos era, obviamente, objetivo de dicha política.”, problema, el de la inmigración ilegal, que se sumaba al fracaso de las negociaciones pesqueras entre Marruecos y la UE y al desacuerdo sobre el Sáhara Occidental, agravando, así, el conflicto hispano-marroquí iniciado en octubre de 2001 con la retirada del embajador marroquí de España en octubre de 2001. Véase: Barbé, E., *La política europea de España 2001-2002*. Working paper 23/2002, Institut Universitari d'Estudis Europeus, Universitat Autònoma de Barcelona. <http://www.uab.es/iuee>

<sup>16</sup> Declaración relativa al futuro de la Unión, nº 23. Tratado de Niza, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 10/03/2001, 2001/C 80/01, pág. 85.

Europea resultaba el mejor método para continuar con dicho debate. Asimismo, el 28 de febrero de 2002 se inauguró oficialmente la Convención Europea, y por lo tanto, la Presidencia de turno delegaba en esta nueva organización su función de impulso del debate. A partir de aquí, el Praesidium de la Convención, con Valéry Giscard d'Estaing al mando, debe presentar sus resultados en los Consejos Europeos siguientes, siendo el de Sevilla el primero. En paralelo a los trabajos de la Convención y a propuesta del Secretario General del Consejo, Javier Solana, la Presidencia española estuvo trabajando en la reforma del Consejo. Aunque la propuesta española de desdoblarse el Consejo de Asuntos Generales no fue aceptada por el resto de estados, en Sevilla se consensuaron medidas de separación de los órdenes del día y de las sesiones del nuevo Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores. Por lo tanto, el Consejo de la Unión y la Presidencia de turno estaban trabajando en paralelo a la Convención en la mejora del funcionamiento de dicha institución. En los casos en los que no es necesaria una modificación de los Tratados, el acuerdo de los jefes de Estado y de Gobierno se puede ya aplicar en la siguiente Presidencia, siendo éste el caso de la reducción del número de Consejo de Ministros decidido en Sevilla. Por otro lado, para los casos en los que se requiera una modificación de los Tratados, el Consejo Europeo expone sus reflexiones en vistas a la futura Conferencia Intergubernamental prevista para el 2004.

Por otra parte, el Presidente Aznar participó por primera vez activa y firmemente en este debate<sup>17</sup>. Su propuesta de crear la figura de un Presidente del Consejo Europeo con un mandato más largo, rompiendo así la paridad de los estados en la rotación de las Presidencias semestrales, fue bien aceptada por unos (Berlusconi y Blair), aunque rechazada por otros (los países del Benelux o la Comisión). El hecho de que el mismo Aznar pudiera ser candidato a este nuevo puesto, una vez aprobado en la Conferencia Intergubernamental de 2004, demuestra como intereses personales o del partido en el gobierno pueden influir en la dirección a tomar por el estado que ostenta la Presidencia respecto al proceso de reforma institucional, problema éste que, como veremos más adelante, se está debatiendo de cara a una futura eliminación de las Presidencias rotatorias.

A pesar de los logros en las prioridades ya mencionadas, es en la función de iniciativa donde el estado que asume la Presidencia semestral pretende dejar su huella en el proceso de integración europea. De este modo, el estado español se benefició de la crisis del 11 de setiembre por el hecho de “internacionalizar” la **lucha contra el terrorismo**<sup>18</sup>. Tras la fatídica fecha, esta prioridad entró de golpe en la agenda de la Unión como objetivo prioritario de la Presidencia española que veía finalmente como una problemática hasta el momento interna pasaba a ser tratada en el marco comunitario

---

<sup>17</sup> Conferencia del Presidente del Gobierno, José María Aznar, en el St. Anthony's College de la Universidad de Oxford, 20 de mayo de 2002.

<sup>18</sup> En el anexo 3 se encuentran detalladas las acciones al respecto que se han hecho a lo largo del semestre español.

y con un gran impulso por parte tanto de la misma Presidencia, como por parte del resto de estados miembros, además de estar presente en las relaciones exteriores como es el caso de las relaciones con los EEUU, América Latina o en el marco del proceso de Barcelona. Así, el objetivo de convertir la UE en un espacio de libertad, seguridad y justicia empezaba a tomar forma gracias a la euroorden, la cooperación internacional o la definición de la lista de organizaciones terroristas.

Por otro lado, **el impulso del proceso de Lisboa** o proceso de modernización y liberalización de la economía europea fue el objetivo del Consejo Europeo de Barcelona celebrado los días 15 y 16 de marzo. A pesar de las reticencias alemanas y francesas ante la liberalización energética, la estrategia de la UE se centró en la coordinación de políticas económicas, la estrategia del desarrollo sostenible, el fomento de la actividad empresarial y la competitividad, el refuerzo de la cohesión social, la plena ocupación, la conexión de las economías europeas (sobre todo respecto a los mercados financieros, energía, transporte y comunicaciones) así como en basar la economía en el conocimiento<sup>19</sup>. Aunque el presidente del gobierno español afirmara que con los acuerdos del Consejo de Barcelona “hemos conseguido tener más Europa, más integrada y más abierta<sup>20</sup>”, dichos avances quedaron cortos respecto a las expectativas creadas entorno a la “consolidación en la Unión Europea de un espacio más próspero y competitivo<sup>21</sup>”.

La última prioridad de la Presidencia española, pero no por ello la menos importante, son **las relaciones exteriores de la Unión Europea**. Con el lema “Más Europa en el mundo”, España tenía como objetivo “conseguir una Unión Europea real y efectivamente activa en la esfera internacional”<sup>22</sup>. Veámoslo con más detalle.

## **Representando a Europa en el mundo: Las relaciones exteriores de la UE vistas desde España**

“La Presidencia española se esforzará en lograr que la Unión Europea se exprese, cada vez más, con una sola voz en los asuntos internacionales, contribuyendo así a consolidar el peso, la visibilidad y la credibilidad de la Unión Europea”<sup>23</sup>. Con

---

<sup>19</sup> Para una mayor información sobre lo acordado en el Consejo Europeo de Barcelona, véase Las Conclusiones de la Presidencia. Pueden encontrarse en el sitio web del Consejo de la Unión Europea <http://ue.eu.int/es/Info/eurocouncil/index.htm>

<sup>20</sup> Cita extraída de la comparecencia de José María Aznar en Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Sesión plenaria núm. 141), núm. 147, 18/03/2002, pág. 7406.

<sup>21</sup> “Más Europa”, Programa de la Presidencia española de la Unión Europea. <http://www.ue2002.es>

<sup>22</sup> Cita extraída de la Comparecencia de José María Aznar en Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Sesión plenaria núm. 121), núm. 126, 10/12/2002, pág. 6338.

<sup>23</sup> “Más Europa”. Programa de la Presidencia española de la Unión Europea

estas palabras la Presidencia española presentaba sus objetivos en el ámbito de las relaciones exteriores de la UE al inicio del semestre.

Las relaciones exteriores de la Unión son punto coincidente en la agenda de cada una de las Presidencias debido a la voluntad de la UE y de sus estados miembros de ser un actor importante dentro del sistema internacional. Sin embargo, las prioridades de cada Presidencia pueden diferir sustancialmente dependiendo del estado que asuma tal responsabilidad.

La Presidencia española ha destacado por su actividad en la política exterior europea, y ejemplo de ello es la cantidad de cumbres celebradas a lo largo del semestre. Por otra parte, España debía hacer frente a los retos del momento, tales como el conflicto de Oriente Medio, el enfrentamiento entre India y Pakistán o la situación en los Balcanes. En efecto, la Presidencia española compaginó el calendario previsto de cumbres y reuniones, entre las cuales destacaba la V Conferencia Euromediterránea, con la respuesta de la UE ante los hechos de actualidad, como la espiral de violencia en Oriente Medio, ejemplificada en el confinamiento de Arafat en Ramallah, o la crisis económica de Argentina.

Las prioridades de la Presidencia española en materia de relaciones exteriores, a pesar de que en su presentación no aparecen por orden de prioridad, pueden dividirse en tres tipos. Primero, las prioridades “históricas” de España: es decir, aquellas que han sido y son parte de los intereses nacionales de España, esto es, el Mediterráneo y América Latina. Para poder entender la política de esta última Presidencia hacia ambos objetivos será preciso retroceder a las anteriores Presidencias españolas, ya que el impulso de estas políticas de la UE se ha producido en buena medida desde España.

En segundo lugar, encontramos aquellas prioridades que la Presidencia española tenía la voluntad de impulsar durante dicho semestre. Se trata de las relaciones transatlánticas y el desarrollo de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). En este caso, el contexto europeo e internacional influyó en gran manera y a favor de España en la prioridad de estas acciones. La lucha contra el terrorismo pasó de estar en un ámbito estrictamente interno a ser una problemática internacional. Por lo tanto, podemos afirmar que el 11 de setiembre favoreció la internacionalización de la agenda española, o en palabras de Esther Barbé, favoreció la convergencia de la agenda mundial y la tradicional agenda española<sup>24</sup>.

Y en último lugar, trataremos otras regiones del mundo a las que, sin quedar marginadas de la política exterior europea, la Presidencia española no tomó como prioridad del presente semestre. En este sentido, la Presidencia española dio continuidad

---

<sup>24</sup> Barbé, E., *La política europea de España 2001-2002*. Working paper 23/2002, Institut Universitari d'Estudis Europeus, Universitat Autònoma de Barcelona. <http://www.uab.es/iuee>

a las acciones ya iniciadas en anteriores Presidencias, atendiendo concretamente a la gestión del calendario previsto.

### **Mediterráneo y América Latina: La política exterior española en la agenda europea**

Los intereses vitales de España en materia exterior pueden definirse mediante tres áreas de prioridad: Europa, América Latina y el Mediterráneo<sup>25</sup>. Gráficamente se puede dibujar como un triángulo en el que Europa se encontraría en el vértice superior y América Latina y el Mediterráneo ocuparían los vértices inferiores, destacando así el peso dominante de la UE por encima de las otras dos áreas geográficas<sup>26</sup>. De ahí que España intente interrelacionar los tres vértices y concretamente pretenda incorporar las dimensiones de América Latina y el Mediterráneo en la agenda europea. De este modo, “España ha intentado poner a la Unión Europea (y sobre todo a los recursos económicos de ésta) al servicio de sus propias necesidades de política exterior y, a la vez, convertirse ella misma en intérprete y portavoz de los intereses de la UE en esta región<sup>27</sup>”. Así, no sólo España conseguía aumentar las relaciones entre la UE y estas dos regiones, sino que además su influencia hacia el Mediterráneo y América Latina le servían para “jugar un papel protagonista en el *policymaking* de la Unión<sup>28</sup>”. Y el mejor momento para conseguir estos objetivos es, sin duda, durante las Presidencias de turno.

Ya desde la primera Presidencia española de la CE/CPE (primer semestre de 1989) el Mediterráneo, y más concretamente Oriente Próximo, estuvieron presentes en la agenda de la Presidencia. “España había declarado llevar a cabo una acción mediadora en favor de la paz en el conflicto árabe-israelí<sup>29</sup>”. Pero, a pesar de las múltiples visitas de responsables diplomáticos españoles en la zona y de líderes árabes a España, el proceso de paz no avanzó. La Cooperación Política Europea se vio impotente a la hora de actuar en este conflicto a causa de la negativa del gobierno israelí a aceptar la representatividad de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP).

---

<sup>25</sup> Para más información sobre la participación de España en la política exterior y de seguridad europea véase la página web del Observatorio de Política Exterior Europea del Institut Universitari d'Estudis Europeus: [http://www.uab.es/iuee/catala/obs/m\\_temas.html](http://www.uab.es/iuee/catala/obs/m_temas.html)

<sup>26</sup> Barbé, E., ‘Spain and CFSP: The Emergence of a ‘Major Player’?’, en Gillespie, R. Y Youngs, R. (ed.), *Spain: The European and International Challenges*, Londres, Frank Cass, 2001.

<sup>27</sup> Torreblanca, J. I., ‘La Europeización de la Política Exterior Española’, en Closa, C., *La Europeización del sistema político español*, Madrid, Ed. Istmo, 2001, pág. 484.

<sup>28</sup> Barbé, E., ‘The EU, the Mediterranean and the Barcelona Process: a case of capability-expectations gap’, en Edwards, G. y Regelsberger, E. (eds.), *Europe's Global Links*. (en prensa).

<sup>29</sup> Para una información más completa sobre la Presidencia española de 1989, véase: Barbé, E., ‘El año español de la Cooperación Política Europea’, *Anuario Internacional CIDOB 1989*, Barcelona, CIDOB, 1990.

El gobierno español buscó con la segunda Presidencia, durante el segundo semestre de 1995, unos lazos más fuertes con la región mediterránea. La Conferencia Euromediterránea, celebrada en Barcelona los días 27 y 28 de noviembre de 1995, sirvió para reunir en un mismo foro a países de la UE y países del sur de la orilla mediterránea con el fin de crear una Asociación Euromediterránea<sup>30</sup>.

En la agenda de la tercera Presidencia española, el Mediterráneo volvía a ser el centro de atención de las relaciones exteriores de la UE. El gobierno español se planteó como objetivo la reactivación del proceso de Barcelona, destacando la lucha contra el terrorismo en el capítulo político y de seguridad, la propuesta de un Banco Euromediterráneo para el desarrollo en el capítulo económico y financiero y el fortalecimiento del diálogo de culturas y civilizaciones en el capítulo social, cultural y humano<sup>31</sup>. Sin embargo, la tensión creciente en Oriente Medio, hizo temer por la celebración de la Conferencia de Valencia (22 y 23 de abril), que, a pesar de que finalmente pudo tener lugar, fue contaminada en buena parte por el conflicto entre árabes e israelíes. De este modo, España volvía a actuar de impulsor de la política europea hacia el Mediterráneo y consiguió consensuar un *Plan de Acción* que suponía un nuevo impulso a la dimensión política, económica y cultural del proceso de Barcelona. Por primera vez desde 1995 todos los asistentes a la Conferencia firmaban un mismo documento. En el ámbito de justicia y asuntos de interior, cabe destacar la inclusión por vez primera de la cooperación contra el terrorismo, prioridad de la Presidencia española pero también punto en común con la agenda europea e internacional. A su vez, la propuesta española de creación del Banco Euromediterráneo para el Desarrollo se vio forzada a surgir tan sólo como una facilidad reforzada del Banco Europeo de Inversiones (BEI). Por otro lado, en la dimensión social, cultural y humana se consiguió aprobar el programa de acción para el diálogo entre culturas y civilizaciones, así como también la creación de una fundación Euromediterránea para dicho diálogo. A nivel bilateral cabe destacar la firma de los Acuerdos de Asociación entre la UE y Argelia y Líbano. Éste último se hizo esperar hasta las últimas semanas de la Presidencia española por la ausencia de este país en la conferencia de Valencia.

El Proceso de Paz en Oriente Medio es otra de las prioridades de la Presidencia española relativa a todo el área del Mediterráneo. El objetivo del semestre no podía ser otro que el de “redoblar los esfuerzos para atajar la violencia y abrir una perspectiva de

---

<sup>30</sup> Hay una extensa bibliografía sobre el papel de España en la política europea en el Mediterráneo. Cabe destacar: Gillespie, R., *Spain and the Mediterranean, developing policy towards the South*, Basingstoke (etc.), Macmillan Press, 2000; y Barbé, E., ‘The Barcelona Conference: Launching pad of a process’, *Mediterranean Politics*, vol.1, num.1, 1996, pp.25-42.

<sup>31</sup> Para profundizar en los planteamientos de la Presidencia española de 2002 ante el proceso de Barcelona véase la ponencia de Manuel Montobbio, jefe del gabinete del Secretario de Estado de Asuntos Exteriores en Barbé, E. y Morata, F. (coord.), *La Presidencia española de la UE y*

solución política<sup>32</sup>”. No obstante, el semestre español demostró, una vez más, la falta de liderazgo de la UE a nivel internacional y su relación de dependencia con los EEUU. A lo largo de estos seis meses de Presidencia, el conflicto de Oriente Medio ha estado en el orden del día de la mayor parte de las reuniones celebradas. Una vez demostrado que la acción unilateral de la UE fracasaba, y como ejemplo tenemos la no-autorización de Ariel Sharon para la visita de Josep Piqué, Ministro español de Asuntos Exteriores, y Javier Solana, Alto Representante PESC, a Arafat en su cuartel general de Ramallah en abril de 2002, la única vía posible de resolución del conflicto se encontraba en la coordinación a nivel multilateral. Así, la reunión del *Cuarteto*, formado por los EEUU, Rusia, la ONU, y la UE, representada por Piqué y Solana, ilustraba el acercamiento de las políticas europea y americana ante dicho conflicto, a pesar de su mínimo impacto hasta el momento. Finalmente, cabe señalar los problemas que tuvo la Presidencia española en el reparto de los 13 deportados por Israel, tras la liberación de la basílica de la Natividad. Cabrá ver en un futuro, si como dice Andrés Ortega, “el ninguneo de Sharon ha hecho perder a la UE parte de su credibilidad<sup>33</sup>” o, si por el contrario, ha facilitado que los estados miembros cooperen para dar a la UE una voz internacional única a corto y medio plazo. No obstante, tanto en el Consejo Europeo de Barcelona como en el celebrado en Sevilla se consensuaron declaraciones al respecto (Anexo 2).

En relación al otro vértice de la política exterior española, Josep Piqué constataba que “la proyección de España hacia Iberoamérica ha sido y seguirá siendo una de las constantes de nuestra acción exterior, sobre la que siempre ha existido el mayor consenso de todas las fuerzas políticas en nuestro país, fruto de cinco siglos de historia común y de una misma lengua<sup>34</sup>”. Por tanto, las diferentes Presidencias españolas han intentado promover acciones de la CE/UE en la zona aunque sin el éxito esperado. En 1989, España intentó reorientar la CPE hacia una coordinación entre procesos de paz y desarrollo económico, pero al plantear un desafío a los EEUU, por ser su zona de prioridad y actuación, la CE no le dio su apoyo<sup>35</sup>. Con la segunda Presidencia española en 1995 se intentó reforzar las relaciones mediante el Acuerdo Marco Interregional entre la UE y el Mercosur, las negociaciones para un Acuerdo de Asociación con Chile y la continuación del diálogo y la cooperación con Cuba<sup>36</sup>.

La tercera Presidencia española partía de la voluntad de reafirmar las relaciones entre la UE y América Latina, tanto a nivel económico como político. Sin embargo, el

---

*el futuro de Europa*, jornada científica, Quadern de treball, nº 39/2002, Bellaterra, IUEE. (en prensa).

<sup>32</sup> “Más Europa”. Programa de la Presidencia española de la Unión Europea.

<sup>33</sup> Ortega, A., ‘A mitad de la Presidencia . Eppur si muove’, *Política Exterior*, núm. 87, mayo/junio 2002.

<sup>34</sup> Conferencia de Josep Piqué i Camps, Ministro de Asuntos Exteriores, en el CESEDEN, Madrid, 31 de octubre de 2001. “Los intereses nacionales en la Política Exterior”.

<sup>35</sup> Véase nota 26.

<sup>36</sup> Véase Barbé, E., *La política europea de España*, Barcelona, Ariel, 1999, pp. 104-5.

impulso español por situar esta región entre las prioridades de la UE no siempre ha resultado respaldado por el resto de socios. Así, en 2002, el contexto internacional de lucha contra el terrorismo favoreció las relaciones entre la UE y América Latina, pero, los objetivos de cooperación comercial entre estas dos regiones del mundo no propiciaron el paso adelante que pretendía la Presidencia. Ante la previsión de cerrar las negociaciones para un Acuerdo de Asociación con Chile, iniciadas durante la Presidencia de 1995, y otro acuerdo de relaciones preferenciales con el Mercosur, sólo pudo cerrarse el primero. Por otro lado, se logró por parte de la UE el compromiso de negociar acuerdos políticos y de cooperación con América Central y con la Comunidad Andina de Naciones. Por lo tanto, una vez más el semestre español confirmaba la distancia existente entre las prioridades europeas y las españolas respecto a América Latina.

### **Relaciones transatlánticas y PESD: Prioridades de la actual Presidencia española**

El 11 de setiembre marcó tanto la política internacional como la política exterior europea y española. Como consecuencia de este hecho, las prioridades de la Presidencia española que ya se habían presentado a finales de agosto, fueron redireccionadas hacia la lucha contra el terrorismo como máxima prioridad. De este modo, dos de las prioridades en relaciones exteriores de la UE de la Presidencia española no sólo entraban en la agenda del semestre, sino que se situaban en un primer orden.

Por un lado, el impulso y desarrollo de la Política Europea de Seguridad y de Defensa ha sido objeto de avance a lo largo del semestre. La Presidencia española tenía un objetivo claro en este sentido: impulsar las medidas concretas para que los instrumentos militares y civiles de la PESD fueran plenamente efectivos el 1 de enero de 2003. Ante este objetivo, durante el semestre español se estuvo trabajando en el plan de acción de capacidades europeas y en el futuro relevo de la Fuerza Policial de Naciones Unidas desplegado en Bosnia y Herzegovina por la primera Misión de Policía de la Unión Europea a partir de enero de 2003. No obstante, no todo fueron avances y la siguiente Presidencia<sup>37</sup> deberá continuar negociando el acuerdo con la OTAN para la puesta en marcha del Euroejército. La colaboración entre la UE y la OTAN para hacer operativo al Euroejército fue bloqueada durante la Presidencia española a causa del contencioso greco-turco. Por otra parte cabe apuntar que, a inicios del semestre, España lanzó la propuesta de convertir la lucha contra el terrorismo en objetivo PESD, propuesta que no fue escuchada por el resto de socios de la Unión Europea hasta el momento.

---

<sup>37</sup> Dinamarca asumió la Presidencia durante el segundo semestre de 2002, pero al contar con la cláusula del *opting-out* en política de defensa, fue Grecia, país que asumiría esta función en el 2003, quién velaría por la puesta en marcha el Euroejército.

Por otro lado, las relaciones transatlánticas han constituido y constituyen una parte importante de las relaciones exteriores de la UE. La crisis del 11 de setiembre supuso incorporar un tema común y prioritario en la agenda de ambas orillas del Atlántico: la lucha contra el terrorismo. Pero además, las relaciones bilaterales, calificadas de “preferentes<sup>38</sup>”, entre España y los Estados Unidos también favorecieron la cooperación transatlántica que dio como frutos un acuerdo sobre extradición y cooperación judicial con el fin común de la lucha contra el terrorismo. No obstante, este acercamiento no se vio reflejado en las cuestiones comerciales y de inversión. La cumbre celebrada en Washington los días 2 y 3 de mayo se cerraba con el lanzamiento de una “Agenda Económica Positiva” con las directrices a seguir para avanzar en la cooperación en esta materia. Finalmente, la no-ratificación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional ni tampoco del Protocolo de Kioto eran otra muestra de las dificultades en las relaciones transatlánticas.

En conclusión, los intereses españoles sobre estas prioridades dominaron la agenda de la Unión Europea. Parece como si España anduviera un paso más adelante en las prioridades de la Unión que el resto de sus socios y que, al final, no se pudo avanzar tanto como hubiera deseado dicha Presidencia de turno.

### **Otras regiones en el mundo: Continuidad y gestión de la política exterior europea**

En las relaciones exteriores, la Presidencia de turno también debe ejercer una función de gestión de políticas diseñadas en anteriores Presidencias. El semestre de Presidencia no puede sólo significar el impulso de aquellas áreas donde el estado sitúa sus intereses nacionales. De este modo, la Presidencia española toma el relevo de otras prioridades regionales con el objetivo de dar continuidad a las acciones que en ese ámbito se estaban desarrollando.

En primer lugar, las relaciones entre la UE y Rusia se desarrollaron a lo largo del semestre como resultado de encontrarse insertas y previstas dentro de la agenda de la Unión, pero no por ser una de las principales prioridades de la Presidencia española. El resultado a destacar de la cumbre celebrada en Moscú el 29 de mayo de 2002 fue el reconocimiento del estatuto de economía de mercado a Rusia, dando así un paso adelante hacia su futuro ingreso en la Organización Mundial del Comercio (OMC). Por otra parte, se realizaron progresos en pos de la creación de un Espacio Económico Común Europeo y en la continuación del diálogo energético. Sin embargo, el desacuerdo sobre el futuro estatuto de Kaliningrado debido a la petición por parte de la UE del pasaporte para trasladarse del enclave al territorio ruso fue el punto de mayor desencuentro entre Rusia y la UE durante este semestre.

---

<sup>38</sup> Conferencia de Josep Piqué i Camps, Ministro de Asuntos Exteriores, en el CESEDEN, Madrid, 31 de octubre de 2001. “Los intereses nacionales en la Política Exterior”.

En segundo lugar, la situación en Afganistán fue objeto de seguimiento durante todo el semestre debido al compromiso de la Unión en su reconstrucción, en la aplicación del calendario de transición política acordado en la Conferencia de Bonn (diciembre de 2001) y también en la puesta a disposición de ayuda humanitaria. De este modo, el Consejo de la Unión, presidido por España, dio durante este semestre apoyo político y económico a la Autoridad Provisional Afgana, la cual avanzó hasta la elección del nuevo Jefe de Estado de Afganistán, Hamid Karzai en junio de 2002. Finalmente, a propuesta de la Presidencia española, el Consejo de Asuntos Generales de 17 de junio acordó el nombramiento de Francesc Vendrell como representante Especial de la UE para Afganistán a partir de julio de 2002. Si el fin de la Presidencia de 1995 y el cambio de gobierno habían supuesto “una proliferación de socialistas españoles en cargos de trascendencia en Europa<sup>39</sup>”, la tercera Presidencia sumaba este último nombramiento a los de Javier Solana como Mr. PESC y a Miguel Ángel Moratinos como enviado especial de la UE al proceso de paz de Oriente Medio. En fin, haciendo balance de la Presidencia de turno durante el primer semestre de 2002 respecto a la situación de Afganistán, podemos decir que resultó ser un gran apoyo a la reconstrucción tanto política como económica y humanitaria de dicho país.

Geográficamente ligado a Afganistán, la escalada de tensión entre India y Pakistán preocupó en gran manera a la Unión Europea, al igual que al resto de la comunidad internacional. El Consejo Europeo de Sevilla consensuó una Declaración al respecto instando a Pakistán a tomar medidas concretas contra los grupos terroristas que operan desde su territorio y animando a India a favorecer la distensión cuando Pakistán cumpla con sus compromisos (Anexo 2).

En tercer lugar, la principal tarea de la Presidencia española respecto a los Balcanes Occidentales fue la de dar continuidad a la gestión del Proceso de Estabilización y Asociación y decidir sobre la reforma del Pacto de Estabilidad de la Europa Suroriental. En este sentido, el principal logro de la UE durante este semestre fue el compromiso adoptado por los dirigentes serbios y montenegrinos de reformar la Constitución con el fin de consolidar una unión estatal donde ambas Repúblicas tengan garantizadas sus plenos derechos. Entre líneas se puede leer que la finalidad última de este acuerdo era el de evitar posibles futuros conflictos entre las dos comunidades, siendo éste un claro ejemplo de la gestión de la UE en la prevención de conflictos. Respecto a la gestión de crisis en Bosnia y Herzegovina, cabe señalar la sustitución de la fuerza policial de Naciones Unidas por una Misión Policial de la UE a partir del 1 de enero de 2003. A ello se suma el proceso de pacificación y conciliación entre grupos étnicos en Macedonia. En efecto, la actividad de la UE en los Balcanes Occidentales resultó destacada debido a la puesta en marcha de ideas concebidas con anterioridad a la

---

<sup>39</sup> Barbé, E., *La política europea de España*, Ariel, Barcelona, 1999, pág. 120.

Presidencia española. Así, parece que esta región europea se encuentra cada vez más cerca de la Unión Europea y los estados de la región ya son tratados como “candidatos potenciales<sup>40</sup>”.

En cuarto lugar, las prioridades de la Presidencia en Asia y África Subsahariana destacaron por dar continuidad e impulso a las políticas de la UE en estas regiones. En lo relativo a Asia, la principal tarea consistió en preparar la futura cumbre Asia-Europa (o también llamada ASEM) que tendría lugar en setiembre de 2002, ya bajo Presidencia danesa. Por esta razón, España presidió un encuentro previo para abrir el diálogo sobre flujos migratorios, explotación laboral y sexual y cooperación al desarrollo. De este modo, la Presidencia española avanzaba en la cooperación entre ambas regiones que culminaría en la siguiente Presidencia. Respecto a África, la UE centró su trabajo en la lucha contra la pobreza, en la intervención en ámbitos como la sanidad y la educación y en la investigación de fórmulas de solución de los conflictos armados. En este sentido, la Presidencia española destacó por su voluntad en incidir en los problemas internos de Zimbabwe y Angola. Por un lado, a lo largo del semestre, el Consejo de Asuntos Generales mostró su preocupación por la escalada de violencia en Zimbabwe, así como por los impedimentos en la celebración, en febrero, de las elecciones presidenciales con total libertad. Ante la persistencia de la grave situación, la UE tuvo que retirar la misión de observadores electorales y “aplicar sanciones concretas contra aquellas personas que los jueces de la UE considerasen responsables de la violencia, de las violaciones de los derechos humanos y de impedir la celebración de elecciones libres y limpias en ese país<sup>41</sup>”. Ya en abril, el Consejo de Asuntos Generales continuó defendiendo su postura y apoyó firmemente los esfuerzos para un futuro gobierno representativo en Zimbabwe. Por otro lado, la UE dio su pleno apoyo al Proceso de Paz iniciado en Angola y ofreció su ayuda para paliar la grave situación humanitaria y llevar al país paz duradera, estabilidad y desarrollo sostenible.

Finalmente, la cooperación para el desarrollo constituye otra de las dimensiones de las relaciones exteriores de la UE y, por lo tanto, también se encuentra enmarcada en la prioridad española “Más Europa en el mundo”. Dentro de este objetivo se avanzó en diferentes frentes. En el Consejo Europeo de Barcelona se acordó aumentar la Ayuda Oficial al Desarrollo hasta alcanzar colectivamente una media del 0,39% del PNB de la UE en el año 2007 y del 0,33% como mínimo por cada Estado miembro. Con este compromiso, la UE se presentaba a la Conferencia de Naciones Unidas sobre Financiación del Desarrollo, celebrada en Monterrey a mediados de marzo de 2002, instando al resto de países desarrollados a aumentar la Ayuda Oficial al Desarrollo. Por

---

<sup>40</sup> Consejo de Asuntos Generales, Bruselas, 13 de mayo de 2002, Sesión 2425 del Consejo, 8649/02 (Presse 124), pág. 16.

<sup>41</sup> Consejo de Asuntos Generales, Bruselas, 18 y 19 de febrero de 2002, Sesión nº 2409 del Consejo, 6247/02 (Presse 30).

otra parte, la Comisión Europea y la Presidencia española estuvieron preparando sus consideraciones para la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (prevista para finales de agosto de 2002 en Johannesburgo). En último lugar sólo añadir que el proceso de reforma interno del Consejo de la UE iniciado en el Consejo Europeo de Sevilla también afectó a la política de la UE sobre cooperación al desarrollo ya que esta política pasará a ser tratada en el nuevo Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores. Además, y como ya se ha visto, en Sevilla se decidió condicionar los acuerdos de asociación y cooperación con terceros países a una cláusula sobre inmigración ilegal.

Como primera conclusión en torno a las relaciones exteriores de la UE presididas por España, cabe destacar el trabajo realizado por este estado. La coyuntura internacional marcó profundamente el semestre. No obstante, la Presidencia española consiguió compaginar tanto la función de representación de la UE en los distintos foros internacionales como el G-8 y dar respuesta a los diferentes acontecimientos internacionales, como la función de gestión e impulso de las acciones y políticas de la UE hacia el resto del mundo.

## **Conclusiones**

Es difícil calificar una Presidencia semestral como de éxito o de fracaso. En algunos ámbitos se conseguirán los objetivos previstos al inicio del semestre y en otros no, y por lo tanto una evaluación global a tan amplio abanico de temas no sería justo.

Por un lado, podemos afirmar que la Presidencia española avanzó en el proyecto de la integración europea. En palabras del Ministro de Asuntos Exteriores español, Josep Piqué, es de destacar “el avance cualitativo” que se dio en la lucha contra el terrorismo, “la enorme actividad” en política exterior señalando la organización de la Conferencia Euromediterránea, que reunió en Valencia a Israel con los países árabes para llegar a un Plan de Acción conjunto como el máximo logro, y el impulso dado a la política común de inmigración y asilo, así como los avances en el terreno económico del Consejo Europeo de Barcelona<sup>42</sup>.

No obstante, ante el equilibrio entre intereses nacionales y comunitarios que toda Presidencia debería buscar, el desarrollo de la Presidencia española sufrió un leve sesgo hacia los intereses propios. Muestra de ello fue su preferencia hacia temas como la lucha contra el terrorismo, contra la inmigración ilegal o, ya en el ámbito exterior clásico, las relaciones transatlánticas o la reactivación del proceso de Barcelona.

---

<sup>42</sup> “Josep Piqué destaca que se han cubierto “plenamente” los objetivos marcados durante la Presidencia Española”, sitio web de la Presidencia española, <http://www.ue2002.es>, 1/7/2002.

El futuro sobre las Presidencias semestrales es incierto. En los últimos años, pero en particular durante el semestre español, la ineficacia de las Presidencias semestrales ha sido recurrente tema de debate en el marco de las reformas de las instituciones comunitarias. Con la ampliación a 27 o 28 estados, le tocaría a un país como España presidir el Consejo de la Unión cada trece años. Ante esta disfunción de las instituciones, se está barajando, entre varias propuestas, la posibilidad de crear la figura de un presidente del Consejo Europeo o bien de compartir las funciones presidenciales entre un grupo de estados miembros. Todavía no se perfila hacia qué dirección está yendo la Unión Europea. No obstante, y desde esta Presidencia, España ha conseguido finalmente entrar en el terreno de juego y ha apostado por continuar jugando como uno de los grandes dentro de la Unión.

A título concluyente, Vuillemin resumía en pocas palabras las características de la Presidencia española de 2002: “Liberal en la dimensión económica, decididamente atlántica en su dimensión estratégica, pero convencida de las ventajas de una Europa fuerte en la cual España inscribe su presente y su futuro, [Aznar] intentó dar a su país una imagen seria y equilibrada<sup>43</sup>”.

### **Bibliografía sobre las Presidencias de la UE**

- Bassompierre, G. de, *Changing the Guard in Brussels. An insider's View of the EC Presidency*, Nueva York, Praeger Publishers, 1988.
- Kirchner, J. E., *Decision-making in the European Community. The Council Presidency and European Integration*, Manchester, Manchester University Press, 1992.
- O Nuallain, C. (ed.), *The Presidency of the European Council of Ministers*, European Institute of Public Administration, Londres, Sydney, Dover y New Hampshire, Croom Helm, 1985.

---

<sup>43</sup> Vuillemin, F., *La Présidence Espagnole de l'Union Européenne ou le Pragmatisme iberique*, Synthèse de la Fondation Robert Schuman n° 27, Paris, 2001.  
<http://www.robert-schuman.org/synth27.htm>

### **Bibliografía sobre la política europea de España (y anteriores Presidencias)**

- Algieri, F. y Regelsberger, E. (eds.), *Synergy at Work. Spain and Portugal in European Foreign Policy*, Bonn, Institut für Europäische Politik/Europa Union Verlag, 1996.
- Closa, C., *La Europeización del sistema político español*, Madrid, Ed. Istmo, 2001.
- Barbé, E., ‘El año español de la Cooperación Política Europea’, *Anuario Internacional CIDOB 1989*, Barcelona, CIDOB, 1990.
- Barbé, E., ‘Spain: The uses of foreign policy cooperation’ en Hill, Christopher (ed.), *The Actors in Europe’s Foreign Policy*, Nueva York, Routledge, 1996.
- Barbé, E., *La política europea de España*, Barcelona, Ariel, 1999.
- Gillespie, R. y Youngs, R. (eds.), *Spain: The European and International Challenges*, Londres, Frank Cass, 2001.
- Gillespie, R., Rodrigo, F., Story, J. (eds.), *Las relaciones exteriores de la España democrática*, Madrid, Alianza Editorial, 1995.
- Martín, C., *España en la nueva Europa*, Madrid, Alianza, 1997.
- Moreno Juste, A., *España en el proceso de construcción europea*, Barcelona, Ariel, 1998.
- Torreblanca, J. I., ‘Ideas, preferences and institutions. Explaining the Europeanization of Spanish Foreign Policy’, *Arena Working Paper 01/26*, 2001, [http://www.arena.uio.no/publications/wp01\\_26.htm](http://www.arena.uio.no/publications/wp01_26.htm)
- Regelsberger, E., ‘Spain and the European Political Cooperation – No Enfant Terrible’, *The International Spectator*, vol. XXIV, N° 2, abril-junio 1989.

### **Bibliografía sobre la Presidencia española de 2002**

- Barbé, E., *La política Europea de España 2001-2002*. Working paper 23/2002, Institut Universitari d'Estudis Europeus, Universitat Autònoma de Barcelona. <http://www.uab.es/iuee>
- Barbé, E. y Morata, F. (coord.), *La Presidencia española de la UE y el futuro de Europa*, jornada científica, Quadern de treball, nº 39/2002, Bellaterra, IUEE. (en prensa).
- Closa, C., *Las raíces domésticas de la Política Europea de España y la Presidencia de 2002*, Etudes et Recherches nº 16, Groupement d'Etudes et de Recherches Notre Europe, Paris, 2001. <http://www.notre-europe.asso.fr/Etud16-es>
- Ortega, A., 'Texto y contexto de la Presidencia. España y la UE', *Política Exterior*, núm. 86, marzo-abril 2002.
- Ortega, A., 'A mitad de la Presidencia española. Eppure si muove', *Política Exterior*, núm. 87, mayo-junio 2002.
- Ortega, A., 'Una Presidencia alterada', *Política Exterior*, núm. 88, julio/agosto 2002.
- Vilà, B. (ed.), 'La Unión Europea durante la Presidencia española', *Arbor*, nº 678, Madrid, junio 2002.
- Vuillemin, F., *La Présidence Espagnole de l'Union Européenne ou le Pragmatisme iberique*, Synthèse de la Fondation Robert Schuman nº 27, París, 2001. <http://www.robert-schuman.org/synth27.htm>



## **ORIENTE MEDIO: La construcción progresiva de una agenda**

**Rina Weltner-Puig<sup>1</sup> y Eduard Soler i Lecha<sup>2</sup>**

### **Introducción**

El conflicto de Oriente Medio ha representado un factor de inestabilidad clave en el sistema internacional. Fue además uno de los escenarios de la guerra fría y, actualmente, un espacio privilegiado para aquellos que perciben la existencia de un "choque de civilizaciones".

Metáfora de los desequilibrios mundiales, donde la falta de democracia, la resistencia a la ocupación, la lucha religiosa, la explotación de recursos naturales, las alianzas internacionales, el derecho a la seguridad y a la propia existencia se entremezclan en un peligroso amalgama capaz de desestabilizar una región tan cercana a la Unión como el Mediterráneo. Conflicto complejo donde los haya y a menudo portada de los medios de comunicación, no puede sino condicionar la agenda de cualquier Presidencia de la Unión Europea. Y aún más en el caso español que, como demostró en sus anteriores presidencias (1989 y 1995), ha hecho del Próximo Oriente un tema de atención especial.

### **Estado de la cuestión**

La ambición de la Unión Europea en el proceso de paz de Oriente Medio ha sido doble: convertirse en el protector más firme de una paz justa, duradera y global en la región y representar un papel político y económico importante en la misma.

**La implicación política de la UE** en el proceso de paz se ha traducido en diferentes iniciativas. En primer lugar, la diplomacia europea ha protagonizado encuentros regulares con los principales actores involucrados en el conflicto y el enviado especial de la UE para el proceso de paz, el embajador Miguel Ángel Moratinos, ha llevado a cabo múltiples actividades. En segundo lugar, ha adoptado posiciones comunes en los momentos decisivos del proceso y ha cooperado también con los EEUU en sus intentos de mediación en el conflicto. En tercer lugar, la UE ha realizado acciones conjuntas en la región como por ejemplo la supervisión de las elecciones palestinas en 1996 y la formación de la policía palestina. Finalmente, la UE

---

<sup>1</sup> Rina Weltner-Puig es licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad de Helsinki.

<sup>2</sup> Eduard Soler i Lecha es licenciado en Ciencias Políticas por la Universitat Autònoma de Barcelona y *Certificat d'Études Politiques* por el Institut d'Études Politiques d'Aix-en-Provence (Francia). Actualmente es doctorando en Relaciones Internacionales en la UAB e investigador en el IUEE.

ha promovido el diálogo y la cooperación regional en el marco de la asociación euromediterránea. A pesar de estas iniciativas, la posición de la UE en el ámbito político del proceso de paz ha sido secundaria respecto a la de EEUU. Ello no obsta para que algunos países, como Francia y también aquellos que sostienen la necesidad de una Política Europea de Seguridad y Defensa, hayan pedido una mayor implicación política de la Unión en el conflicto.

En **el ámbito económico** cabe destacar el papel de la UE como promotor no-militar más importante del proceso de paz mediante su apoyo directo a la Autoridad Nacional Palestina, a los refugiados y a los proyectos de desarrollo regional en los cuatro países vecinos de Israel, que refuerzan indirectamente el proceso de paz. A su vez, la UE es el socio comercial, económico y científico más importante de Israel.

En general, los países de la UE han mantenido una posición más próxima a los intereses de los países árabes que la de la administración estadounidense, aliada incondicional de Israel. No obstante, hay que mencionar que este posicionamiento europeo no ha sido siempre homogéneo. A finales de los años 60 y previo al inicio de la cooperación política en la Comunidad Europea (CE), los estados miembros adoptaban posturas muy diferenciadas respecto al conflicto de Oriente Medio. Por encima de todo, destacaba el contraste entre la orientación pro israelí de Alemania y de los Países Bajos y la más pro árabe de Francia. Estas diferencias se mantuvieron hasta la Guerra arabo-israelí del 1973, cuando el subsiguiente embargo energético llevó a los países de la CEE a adoptar una posición común<sup>3</sup> y a lanzar el diálogo euroárabe<sup>4</sup>.

La expulsión de Egipto de la Liga Árabe tras la firma de **la paz de Camp David** en 1979 con Israel fue considerada como uno de los elementos que debilitaron el diálogo euroárabe. La estructura política del conflicto en Oriente Medio también experimentó cambios importantes. Se primó la bilateralidad por encima de una solución regional del conflicto y los Estados Unidos asumieron definitivamente el papel de principal mediador entre las partes implicadas, quedando Europa en un lugar marginal durante posteriores negociaciones.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Declaración común en la cual reconocían los legítimos derechos de los palestinos como un elemento esencial a tener en cuenta para llegar a una paz justa y duradera en la región (Statement by the Nine Ministers on the situation in the Middle East, Bruselas, 6 de noviembre de 1973).

<sup>4</sup> De este diálogo, los países del sur esperaban conseguir un apoyo político a la lucha palestina mientras que el interés europeo se centraba en las cuestiones económicas y energéticas. En 1977, otra declaración común de los nueve respecto a Oriente Medio reforzó su posicionamiento respecto a los palestinos al hacer constar que la solución del conflicto tendría que tener presente la necesidad de una patria para el pueblo palestino (Statement by the European Council on the Middle East, Londres, 29 de junio de 1977).

<sup>5</sup> No obstante, tras la firma del acuerdo entre Egipto e Israel, continuaron defendiendo que la solución al conflicto no podía ser bilateral sino que debería hacerse en un marco regional

Un año después de Camp David, los nueve países de la CE eran conscientes de la necesidad de implicarse en el conflicto arabo-israelí y, en particular, de apoyar al pueblo palestino. Fruto de esta voluntad fue la **Declaración de Venecia**, de 1980, que todavía constituye la piedra angular de la posición europea en Oriente Medio. En ella se reconoció la existencia de "un pueblo palestino" y su derecho a la autodeterminación. Además, se consideró necesaria la implicación de la OLP en las negociaciones de paz. Finalmente, los miembros de la CE adoptaron una posición contraria a cualquier cambio unilateral del estatuto de Jerusalén y consideraron como ilegales los asentamientos judíos en los territorios ocupados<sup>6</sup>.

A pesar de la mejora de la cooperación política entre los miembros de la CEE en la década de los 80, su papel en Oriente Medio fue bastante limitado<sup>7</sup>. Las declaraciones de los estados miembros<sup>8</sup> en este período, sin embargo, revelan una posición europea cada vez más preocupada por el empeoramiento de la situación en los territorios ocupados y las medidas represivas de las autoridades israelíes. Además, se critica a Israel por continuar la política de asentamientos y se considera esta actividad no solo como ilegal sino también como un creciente obstáculo en el camino hacia la paz en la región. A principios de los años 90, esta preocupación europea comportó una importante ayuda económica directa a la sociedad palestina.

Tras la Guerra del Golfo Pérsico de 1991, la situación política en Oriente Medio ofrecía una nueva posibilidad para mediar en el conflicto arabo-israelí por parte de los Estados Unidos. La CE y sus estados miembros expresaron su total apoyo a la iniciativa de la Conferencia de paz para Oriente Medio, fomentada conjuntamente por los norteamericanos y los soviéticos, pero también afirmaron su voluntad de participar plenamente en ella<sup>9</sup>. Al final esta participación en la **Conferencia de Madrid en 1991** no fue posible, a causa de la oposición israelí, y la CE se limitó a promover cuestiones económicas. Fruto de esta conferencia fueron **los acuerdos de Oslo en 1993**, que representaron el inicio de la política de intercambio de paz por territorios. La CE saludó

---

(Statement by the Nine Foreign Ministers on the Egyptian-Israeli Peace Treaty, París, 26 de marzo de 1979).

<sup>6</sup> Declaration by the European Council on the Situation in the Middle East (Venice Declaration), Venecia, 12-13 de junio de 1980.

<sup>7</sup> Como hechos destacables figuraría la participación de Francia, Italia, los Países Bajos y Gran Bretaña en la fuerza multinacional que siguió a la retirada de las tropas israelíes del Sinaí en 1981. Por otro lado, la invasión israelí de Líbano en 1982, condenada ahora por los diez miembros de la CEE (Statement by the Ten Foreign Ministers on the Situation in Lebanon, Bonn, 9 de junio de 1982), y el consiguiente estancamiento del proceso de paz dejó a los esfuerzos diplomáticos un papel secundario.

<sup>8</sup> Los estados miembros repitieron la posición adoptada en Venecia en las declaraciones de Bruselas, 23 de febrero de 1987; de Madrid, 26-27 de junio de 1989 y de Dublín, 25-26 de junio de 1990.

este avance, ya que la Comunidad y sus estados miembros se habían convertido en el patrocinador económico más importante de los territorios ocupados<sup>10</sup>. Asimismo, una de las primeras acciones comunes de la recién creada PESC consistió en la implicación de la UE en el desarrollo económico y social de los territorios ocupados, incluidas la creación de una policía palestina y la preparación y observación de las elecciones palestinas<sup>11</sup>.

A pesar de reveses como el que representó la masacre de Hebrón<sup>12</sup>, la parte palestina se fue organizando progresivamente a partir del **regreso de Yasser Arafat** y la dirección de la OLP a Palestina en mayo de ese mismo año. En colaboración con la UE se inició la creación de la policía palestina de la nueva Autoridad Nacional Palestina (ANP). En el ámbito internacional empezaron a surgir iniciativas para promover la economía y el desarrollo de Oriente Medio y África del Norte, como la cumbre de Casablanca a finales del año 1994. Al año siguiente, la primera **cumbre euromediterránea** integró tanto a Israel como a la Autoridad Nacional Palestina, Siria y Líbano en una nueva política mediterránea de la UE. Como parte integral de esta política, la UE decidió negociar un acuerdo de asociación bilateral con cada uno de los países implicados, incluida la ANP<sup>13</sup>.

En el año 1995, el proceso de paz entre Israel y la ANP continuó con un nuevo acuerdo provisional (**Oslo II o de Taba**) que reguló y extendió el régimen palestino en Cisjordania. Consecuentemente, las tropas israelíes se retiraron de las seis principales ciudades palestinas. La UE no tenía otra implicación en los acontecimientos que expresar su apoyo a los esfuerzos americanos. Durante ese año también se acentuaron también los dos elementos que más dificultan el proceso de paz: la continuación de los asentamientos judíos en los territorios ocupados y los atentados mortales por miembros de grupos islámicos radicales. El hecho más significativo de aquel año, en todo caso,

---

<sup>9</sup>Statement on the Middle East Peace Process, European Political Co-operation, 10 de octubre de 1991.

<sup>10</sup> En la declaración sobre el proceso de paz de Oriente Medio, el 13 de setiembre de 1993, los estados miembros se comprometieron a reforzar su compromiso económico con los palestinos.

<sup>11</sup> Joint Action by the Council of the European Union Adopted on the Basis of Article J.3 of the Treaty on European Union in Support of the Middle East Peace Process, Luxemburgo, 19 de abril de 1994 (94/276/CFSP).

<sup>12</sup> La muerte de 29 palestinos en la masacre de Hebrón en febrero de 1994 por parte de un miembro de la extrema derecha religiosa judía concienció a las partes del conflicto y a la sociedad internacional sobre las enormes dificultades presentes en el proceso de paz. Por un lado, la actitud negativa de los colonos israelíes y sus representantes políticos contra el principio "paz por territorio" y la paralización y el abandono de los asentamientos en los territorios ocupados. Por otro lado, los diferentes movimientos y grupos palestinos como Hamas, Jihad islámica y Hezbollah rechazaron desde el principio el proceso de paz y adoptaron métodos violentos para obstaculizar su avance.

<sup>13</sup> Las negociaciones con Siria son las únicas que aún no están concluidas al terminar la Presidencia española de 2002.

fue el asesinato de Yitzhak Rabin. La desaparición de esta figura clave de la política israelí provocó una profunda incertidumbre sobre el futuro del proceso de paz.

Tal y como habían previsto los acuerdos de Oslo, en 1996 se celebraron elecciones democráticas en el Consejo de la Autonomía Palestina o Parlamento Palestino y elecciones presidenciales de la ANP. En ambas, la UE actuó como observadora. En el proceso de paz se acordó iniciar las negociaciones sobre el estatuto final de los territorios palestinos y finalizarlas antes de mayo de 1999. Pese a lo manifestado por la Presidencia irlandesa, los intentos de la UE de equiparar su posición política en el proceso de paz a su papel económico no tuvieron éxito<sup>14</sup>. No obstante, en ese mismo año se acordó la creación del cargo de **enviado especial al proceso de Paz de Oriente Medio**<sup>15</sup>.

En los años siguientes, la extrema lentitud - si no paralización - del proceso de paz acompañada por las difíciles condiciones de vida en los territorios palestinos y la ineficacia y la corrupción de la ANP, siguieron generando simpatías hacia los grupos más radicales que recurrían a atentados suicidas. La condena internacional a estas acciones fue expresada en la Cumbre de Charm al-Cheikh en Egipto en abril de 1996, donde los países occidentales y árabes moderados se comprometieron a luchar contra el terrorismo en Oriente Medio<sup>16</sup>. No obstante, la cumbre no pudo impedir la continuación de las hostilidades que incrementaron el clima de violencia e inseguridad en la región.

Desde el año 1997, la tónica principal del proceso de paz ha sido la crisis de confianza generada por dos factores fundamentales. De un lado, la continuación de los asentamientos judíos en los territorios ocupados ha creado en la opinión palestina y árabe una sensación de expansión continuada del estado de Israel. De otro, los actos violentos y sobre todo los ataques suicidas por parte de extremistas islámicos han dado la impresión de que la ANP y su presidente Yasser Arafat no estaban haciendo todo lo posible para impedir estos ataques, castigar a sus autores o crear un clima moral contrario a la violencia. Los intentos de la diplomacia americana, europea y árabe para volver a encarrilar el bloqueado proceso de paz se han visto frustrados por nuevos atentados y las correspondientes medidas de represión de Israel.

La **cumbre de Wye Plantation**, bajo los auspicios de EEUU., en octubre de 1998 representó un primer intento de superar la falta de confianza y hacer volver a las partes a las negociaciones políticas sobre el estatuto definitivo de los territorios palestinos. En el ámbito económico, la UE continuaba con su compromiso de fomentar

---

<sup>14</sup> Declaration by the Presidency on behalf of the EU on the Middle East peace Process, Dublín 1 de octubre de 1996 (PESC/96/83).

<sup>15</sup> Joint Action by the Council of the European Union, 25 de noviembre de 1996 (96/676/CFSP). Desde su creación, el cargo ha sigo ocupado por el embajador Miguel Ángel Moratinos.

el desarrollo económico, político y social del pueblo palestino<sup>17</sup>. El año siguiente, las referencias al derecho palestino a la autodeterminación e incluso a la opción del estado propio se vieron reforzadas en las conclusiones del Consejo Europeo de Berlín, en marzo de 1999.

La cumbre de Wye Plantation fue seguida por encuentros en Charm al-Cheikh (1999), Camp David (2000) y Taba (enero 2001) pero las partes no llegaron a ningún acuerdo definitivo. La sucesión de cumbres oficiales fue interrumpida por dos cambios en el contexto del proceso de paz: la victoria electoral de Ariel Sharon en Israel y la expiración de la Presidencia de Bill Clinton en EEUU. La paralización de la vía política posterior a estos cambios ha sido acompañada por la movilización de las fracciones armadas y violentas palestinas por un lado (conocida ya como la segunda intifada o intifada de al-Aqsa) y la búsqueda desesperada de la seguridad por parte del gobierno israelí, conduciendo todo ello a una profunda espiral de violencia.

Ante esta situación, la actuación de la UE y los estados miembros se ha limitado a expresar su satisfacción por los acuerdos firmados y a manifestar su creciente preocupación por la escalada de tensión en la región a pesar de lo acordado. En la postura de la UE hacia los territorios ocupados se puede observar una acentuación de la importancia de tratar aspectos relacionados con el Estatuto Final y la opción del Estado Palestino, de acuerdo con lo establecido en el Consejo Europeo de Feira<sup>18</sup>. Desde principios de diciembre del 2000 el Alto Representante de la PESC, Javier Solana, se ha centrado en una actividad diplomática dirigida a frenar la violencia<sup>19</sup>. También, por primera vez, la UE participó, junto a los norteamericanos y otros diplomáticos, en la preparación del Informe Mitchell sobre la situación de Oriente Medio y las posibles salidas de la espiral de violencia.

La Presidencia belga del segundo semestre de 2001 estableció las líneas generales del posicionamiento de los Quince sobre la situación en Oriente Medio. Las conclusiones del Consejo Europeo de Laeken indican bien la percepción europea de que la paz en la región es difícilmente alcanzable sin el reconocimiento del derecho de Israel a vivir en paz y seguridad y el establecimiento de un estado palestino viable, independiente y democrático y, por lo tanto, sin la finalización de la ocupación de los territorios palestinos. La UE y sus estados miembros también reiteraron su convencimiento de que la ANP y Yasser Arafat son necesarios en el proceso de paz. Respecto a la escalada de violencia en la región, la UE pidió a la ANP desmantelar las

---

<sup>16</sup> A esta reunión no asistieron ni Siria ni Líbano por exclusión propia e Irán, Libia y Sudán fueron excluidos por proporcionar apoyo a grupos terroristas.

<sup>17</sup> Press Statement on the Middle East Peace Process, Luxembourg and Vienna, 26 de octubre de 1998.

<sup>18</sup> Conclusiones del Consejo Europeo de Feira, 19 de junio de 2000.

<sup>19</sup> Declaration by the Heads of States and Governments of the European Union on the situation in the Middle East, 5 de diciembre de 2000 (PESC/00/156).

redes terrorista islámicas, arrestar a los activistas sospechosos de actos violentos y llamar al fin de la intifada. En relación con Israel, la UE pidió la retirada de sus fuerzas militares y la suspensión de las ejecuciones extrajudiciales, las restricciones de movimiento de los palestinos, la destrucción de las infraestructuras palestinas y la proliferación de los asentamientos<sup>20</sup>.

### **Prioridades de la Presidencia española**

España ha tenido un papel modesto pero significativo en el Conflicto de Oriente Medio. Ello es fruto de una interesante evolución histórica. El país que durante el franquismo mantuvo la retórica de la "tradicional amistad con los países árabes" y que no reconoció al estado de Israel hasta 1986 conseguiría ser aceptado como organizador de la Conferencia de Madrid. Esta circunstancia ayudaba a diversificar la política exterior española en el ámbito mediterráneo, centrada hasta entonces en la relación hispano-magrebí. Algunas pruebas concretas de la implicación española serían el aumento regular de ayuda dirigida a los territorios palestinos<sup>21</sup> y una creciente cooperación militar con el estado de Israel<sup>22</sup>.

España ha jugado un importante papel indirecto dentro del marco de la UE. En este sentido destaca el hecho de que el enviado especial a la región de Oriente Medio es un diplomático español, Miguel Ángel Moratinos. También bajo Presidencia e impulso español se han desarrollado algunas iniciativas de mediación importantes puesto que el diálogo euromediterráneo puede considerarse, también, una herramienta para conseguir la paz en Oriente Medio.

Si bien la Presidencia española del año 2002 había confeccionado un amplio y ambicioso catálogo de prioridades en relación al partenariado euromediterráneo, las referencias al proceso de paz en el Próximo Oriente se reducían a dos grandes ideas: la concertación multilateral en la gestión de la crisis y el intento de que el conflicto no contaminase el proceso euromediterráneo. Aunque tampoco debemos olvidar que el gobierno español había asumido la Presidencia con una clara voluntad de situar la lucha contra el terrorismo como prioridad de las prioridades y con un alcance transversal. Así pues, al tratar el conflicto en Palestina, el debate sobre el terrorismo, su definición y su persecución se convierten en un terreno pantanoso. No es de extrañar que la Presidencia

---

<sup>20</sup> Conclusiones del Consejo Europeo de Laeken, 14-15 de diciembre de 2001, Anexo III: Declaración sobre la situación de Oriente Medio.

<sup>21</sup> Algunos datos cifran en cincuenta millones de dólares el apoyo financiero español a los palestinos en el período 1997-1999 representando el 4% del total español (Ver Núñez Villaverde, J., "The Mediterranean: a firm priority of Spanish Foreign Policy?" en Gillespie, R. y Youngs, R. *Spain; the European and International Challenges*, Londres, Frank Cass, 2001, pág. 140).

<sup>22</sup> Para algunos datos del comercio de armas ver "España vende munición a Israel y le compra equipos de guerra electrónica", en *El País*, 15 de abril de 2002.

española abordara incómoda una escalada de tensión en Oriente Medio en que los atentados suicidas pero también las dudas sobre el alcance y definición del terrorismo de estado, podían resquebrajar la solidez del discurso español sobre la materia.

La prudencia de la Presidencia española se comprende si tenemos en cuenta el riesgo adicional de profundizar la fractura socio-política en el Mediterráneo y muy especialmente en la región de Oriente Medio. Los atentados del 11 de setiembre, así como la campaña de Afganistán pero también la política norteamericana de encasillar a países como Corea del Norte, Irán e Irak en un denominado "eje del mal", tensaban las relaciones entre el mundo arabo-islámico en general con los Estados Unidos aunque, colateralmente, también con sus aliados occidentales, entre ellos Europa. Este clima de inestabilidad internacional no hacía sino añadirse a la inestabilidad regional en Oriente Medio, descrita en el apartado anterior.

En vísperas de la Presidencia del Consejo de la Unión, tres grandes ideas sobre Oriente Medio dominaron el planteamiento del ejecutivo español. En primer lugar, la importancia en redoblar los esfuerzos para atajar la violencia y abrir una perspectiva de solución política en la grave situación a la cual se había llegado en Oriente Medio<sup>23</sup>. En segundo lugar, la precisa concertación con los Estados Unidos, y subsiguientemente con Rusia, las Naciones Unidas y los países árabes, para llegar a una arreglo pacífico y duradero del conflicto. En tercer lugar, la voluntad de evitar que la escalada de tensión en Oriente Medio pudiera contaminar de nuevo el proceso de Barcelona, tal y como había sucedido en Malta, 1997, y en Marsella, 2000. Proceso que, como recordaba el presidente español en su discurso ante el plenario del Parlamento Europeo del 16 de enero de 2002, es "el único foro de diálogo que reúne a todos los implicados en el proceso de paz".

## Resultados

El comienzo de la Presidencia española de la UE coincidió con una nueva acentuación de las tensiones en Oriente Medio. Por ejemplo, pocos días después de la visita del enviado especial de EEUU, Anthony Zinni, a la región a principios de año, Israel descubrió una embarcación palestina (Karine A) con 50 toneladas de armamento presuntamente de procedencia iraní. Aunque Yasser Arafat negó la acusación de que la ANP había ordenado el encargo, Israel y EEUU atribuyeron esta responsabilidad al máximo dirigente de la ANP. Desde entonces, la credibilidad de Yasser Arafat y la ANP en la lucha contra el terrorismo palestino ha sufrido un importante revés en Israel y en EEUU. La Presidencia de la UE, sin embargo, no hizo ninguna referencia directa al incidente en sus comunicados oficiales antes de las conclusiones del Consejo de

---

<sup>23</sup> "Más Europa". Programa de la Presidencia española de la Unión Europea. 1.1/30.6.2002.

Asuntos Generales, el 28 de enero, en las cuales la UE exigió sólo que la ANP acelerara la clarificación del caso Karine A.

Si la actuación de Yasser Arafat y la de la ANP estaban en el punto de mira de Israel y EEUU, las primeras intervenciones de la Presidencia española se centraron en las protestas contra la demolición de las casas e infraestructuras palestinas por parte del ejército de Israel<sup>24</sup>. Además, en su encuentro con Yasser Arafat a mediados de enero, Piqué destacó la valoración por parte de la UE de los esfuerzos de la ANP y de su presidente para controlar el terrorismo, mantener el alto el fuego y aclarar aspectos que confundían aún más la situación (la cuestión del navío con armas). Con Ariel Sharon, Piqué enfatizó la necesidad de reanudar la vía del diálogo<sup>25</sup>. Tras un atentado terrorista palestino en la ciudad de Hedera, Piqué describió el proceso de paz como "virtualmente moribundo", mientras todavía se encontraba en la región<sup>26</sup>.

En la nueva situación de tensión y confusión política, agravada por la negativa de Yasser Arafat a entregar a los presuntos asesinos del ministro israelí de turismo, Rejavam Zeevi, y el confinamiento de Arafat, los Quince se alinearon tras la declaración de Laeken y exigieron la adopción del plan Tenet de alto el fuego y las recomendaciones del comité Mitchell<sup>27</sup>. La firme defensa europea de la posición de Arafat como negociador palestino contrastó con algunas opiniones en Israel según las cuales Arafat ya no disponía de relevancia política como representante de su pueblo y que, dada su pasividad ante la violencia palestina contra la población civil israelí, más bien constituía parte del problema que de su solución.

A principios del mes de febrero, el alud de acontecimientos en Oriente Medio pareció desbordar la capacidad de reacción y de coordinación de la Presidencia española. Fruto de esta situación, en la reunión informal de los ministros de Asuntos Exteriores de la UE en Cáceres, el 8 de febrero, se debatió de forma vehemente la necesidad de la culminación del proceso de paz en Oriente Medio para que se reconociera el Estado palestino. La impresión informal parecía ser que no, ya que la creación del Estado palestino, aunque sin fronteras definidas, podría potenciar la pacificación de la región. Según Josep Piqué, se trataba de volver a poner la política en el centro de discusiones y no concentrarse exclusivamente en la seguridad. Fuentes próximas a Javier Solana, sin embargo, reconocieron que la proclamación del Estado palestino y su posterior reconocimiento debían hacerse de forma pactada con Israel y

---

<sup>24</sup> EU Council President Josep Piqué voices "protest and absolute rejection" of demolition of Palestinian houses and other infrastructure at Gaza airport, 14 de enero de 2002. Fuente: <http://www.ue2002.es>.

<sup>25</sup> President of the EU Council Josep Piqué asks Arafat for "zero tolerance" in fight against terrorism, 17 de enero de 2002. Fuente: <http://www.ue2002.es>.

<sup>26</sup> President of the EU Council Josep Piqué condemns latest attack against Israel and describes peace process as "moribund", 18 de enero de 2002. Fuente: <http://www.ue2002.es>.

<sup>27</sup> Las conclusiones del Consejo de Asuntos Generales de 28 de enero.

con Occidente<sup>28</sup>. Posteriormente, las divergencias entre los socios de la UE y especialmente la opinión de Alemania, Holanda y Reino Unido de que sin plena seguridad no se podía hablar de soluciones políticas, impidieron que los Quince avanzaran hacia la elaboración de una iniciativa propia de paz.

Paralelamente, las evidentes diferencias entre las percepciones de EEUU y las de la UE sobre la situación en Oriente Medio llevaron al ministro Simon Peres a advertir del peligro de que se distanciaran las posturas de los dos mediadores<sup>29</sup>. A finales de mes, un encuentro entre Josep Piqué y Colin Powell sirvió para asegurar que la armonía transatlántica era alta, a pesar de los desacuerdos puntuales<sup>30</sup>. En esta reunión, tanto la UE como EEUU consideraron importante y positivo el reciente plan del paz saudí para Oriente Medio, en el que se vinculaba el reconocimiento de Israel por parte de los estados árabes a la retirada de las fuerzas israelíes a las fronteras anteriores a la guerra de 1967.

La incapacidad de la diplomacia europea - igual que la de EEUU - para frenar la violencia en Oriente Medio dio paso a una serie de declaraciones de la presidencia<sup>31</sup>. La UE, en concreto, denunció la entrada del ejército de Israel en los campos de refugiados palestinos y los intentos de destruir las infraestructuras de las milicias palestinas. Puesto que la situación en el terreno continuaba siendo grave y sin señales de mejora, la Presidencia empezó a enfatizar la necesidad de una coordinación más estrecha de la comunidad internacional para restaurar la calma y abrir una perspectiva de solución política. Este posicionamiento se concretó aún más en la Declaración sobre Oriente Medio del Consejo Europeo de Barcelona, de 15 y 16 de marzo, en la cual la UE expresó explícitamente su disposición a coordinar esfuerzos con los enviados especiales para Oriente Medio de EEUU, la Federación Rusa y la ONU.

A mediados del mes de marzo, el desarrollo de la situación llegó a un punto de inflexión cuando el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó una resolución (1397) en la que se hablaba, por primera vez, de un Estado palestino independiente. También los EEUU empezaron a mostrar su desacuerdo con las medidas del Gobierno de Israel cuando el presidente Bush expresó su opinión de que la actuación reciente de Israel no ayudaba a crear condiciones para la paz<sup>32</sup>.

---

<sup>28</sup> Salvador Enguix: “Los Quince coincidieron en centrar el enfoque en la política para no limitar la discusión a cuestiones de seguridad”, en *La Vanguardia*, 10 de febrero de 2002.

<sup>29</sup> “Peres warns of danger of drift in US and EU positions”, 11 de febrero de 2002. Fuente <http://www.ue2002.es>.

<sup>30</sup> “Piqué y Powell piden contención a Israel y mayores esfuerzos a Arafat para reducir la violencia”, 25 de febrero de 2002. Fuente: <http://www.ue2002.es>.

<sup>31</sup> Declaración de la Presidencia sobre la situación en Oriente Medio de 20 de febrero, de 1 de marzo y de 8 de marzo.

<sup>32</sup> “Oriente Medio - Crisis/EEUU: Bush presiona a Israel antes de la llegada de Zinni”, 14 de marzo de 2002. Fuente: <http://www.ue2002.es>.

Como era de esperar, en la cumbre de Barcelona la UE y sus estados miembros acogieron calurosamente la adopción de la resolución 1397. Su declaración sobre Oriente Medio, sin embargo, fue más moderada de lo que se podía esperar tras la reunión de Cáceres. La declaración no hacía ninguna referencia al calendario del Estado palestino ni exigía al gobierno de Ariel Sharon el respeto a los derechos humanos de los refugiados y civiles palestinos, tal y como se había hecho en el documento borrador<sup>33</sup>. El texto definitivo se limitó también a considerar el "uso excesivo de la fuerza" en general, sin atribuir la responsabilidad a ninguna de las partes en particular<sup>34</sup>. Esta postura puede entenderse como utilitaria y pragmática para mantener la puerta abierta a la cooperación con EEUU.

Las declaraciones políticas de la UE y los esfuerzos de la diplomacia norteamericana y europea no comportaron cambios esenciales en la situación de violencia sobre el terreno. Así, la apertura de la Cumbre de la Liga Árabe de Beirut, el 27 de marzo, resultó ensombrecida por un atentado suicida en el que 19 personas perdieron la vida. Por otra parte, el impacto político de la reunión quedó severamente limitado por la ausencia del rey de Jordania, el presidente de Egipto y el propio Yasser Arafat. La iniciativa de la Liga Árabe de invitar por primera vez a la presidencia de turno de la UE a la sesión inaugural de la cumbre dio un protagonismo inusual al presidente español y a la diplomacia europea.

La distancia entre los esfuerzos de la diplomacia internacional y los acontecimientos ocurridos en Oriente Medio, sin embargo, se convirtió en abismal a principios de abril cuando, bajo el nombre de Muralla Defensiva y con el objetivo de destruir infraestructuras terroristas, comenzó la mayor operación militar israelí contra los territorios palestinos desde la guerra del Líbano en 1982. Dada la magnitud de la operación, se temía una reacción violenta por parte de los países árabes, Siria e Irak en particular. Durante unos días se vivió un auténtico ambiente prebélico. Ante esta situación, tanto la diplomacia norteamericana como la europea reactivaron sus intentos de aliviar la tensión.

Por parte de la UE, Josep Piqué y Javier Solana viajaron a Jerusalén el 3 de abril con la finalidad de entrevistarse con el líder palestino y el jefe del gobierno de Israel. Su objetivo, sin embargo, fracasó ya que la administración de Sharon no autorizó la visita europea a Arafat. Alegando cuestiones urgentes de agenda, la delegación europea anuló su visita con Sharon y volvió rápidamente a Madrid sin haberse reunido ni con el primer ministro de Israel ni con el presidente de la ANP. El notorio deterioro en las relaciones

---

<sup>33</sup> Salvador Enguix y Marc Bassets: "La UE urge la creación de un Estado Palestino", en *La Vanguardia*, 16 de marzo de 2002.

<sup>34</sup>P.E.: "Kofi Annan apoya la declaración de Barcelona sobre Oriente Medio", en *El País*, 17 de marzo de 2002.

entre la diplomacia europea y el Gobierno de Israel, causado por este incidente, fue finalmente rectificado por Shimon Peres en el encuentro euromediterráneo de Valencia, el 22 y 23 de abril. Sus gestiones permitieron a Javier Solana y Miguel Ángel Moratinos entrevistarse con Yasser Arafat a finales del mes<sup>35</sup>. Previamente a ellos, el enviado especial de EEUU, Zinni, había sido la primera autoridad internacional en entrevistarse con Arafat en su cuartel general en Ramallah, el 5 de abril. A pesar de esta fricción, el Cuarteto formado por los enviados especiales de los EEUU, la UE, la ONU y Rusia empezó a tomar forma en una segunda línea política.

La aproximación entre los EEUU y la UE y la coordinación de sus políticas con las de Rusia y la ONU culminaron con el encuentro entre Colin Powell, Josep Piqué, Javier Solana, Igor Ivanov y Kofi Annan en Madrid, el 10 de abril. El objetivo del denominado "Cuarteto" fue coordinar sus acciones para resolver la actual crisis en Oriente Medio. En su declaración conjunta, el Cuarteto pidió a Israel un alto del fuego inmediato y la retirada de los territorios palestinos. A Yasser Arafat, se le exhortaba a realizar el mayor esfuerzo posible para detener los atentados terroristas contra israelíes inocentes. Aunque estas peticiones no eran nuevas, la novedad del Cuarteto residía en la postura común de los cuatro actores con la finalidad de realizar la máxima presión internacional sobre ambas partes. La formación del Cuarteto tampoco equiparó la UE, la ONU y Rusia con EEUU en su posición de mediador y garante único del proceso de paz de Oriente Medio. En todo caso, fue la primera vez que los cuatro decidieron actuar de manera consensuada para maximizar su influencia.

El impacto inmediato de la declaración del Cuarteto y la posterior gira de Colin Powell a la región fue mínimo, ya que la operación Muralla Defensiva continuaba con plena fuerza al igual que los ataques suicidas y la resistencia de los grupos armados palestinos. La Presidencia de la UE manifestó su extrema preocupación por el aumento de la tensión en la zona en una nueva declaración del 12 de abril. En ella, la Presidencia recogió la consideración de que las noticias sobre los acontecimientos en el campo de refugiados de Jenín eran muy alarmantes.

En la escena de la UE, la desatada espiral de violencia en Oriente Medio derivó en diferentes reacciones. El Parlamento Europeo, por ejemplo, pidió que se suspendiera el acuerdo de asociación comercial entre la UE e Israel. El presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi, en cambio, se distanció de esta postura argumentando que no quería deteriorar la relación bilateral con Israel<sup>36</sup>. Finalmente los Quince no llegaron a debatir la posibilidad de establecer sanciones contra Israel. En muchos países europeos, no obstante, proliferaron momentáneamente los actos vandálicos contra sinagogas y

---

<sup>35</sup> Salvador Enguix y Empar Marco: "Peres gestiona un encuentro urgente de Solana y Moratinos con Arafat", en *La Vanguardia*, 24 de abril de 2002.

<sup>36</sup> Salvador Enguix: "Prodi se desmarca de la petición de imponer sanciones a Israel", en *La Vanguardia*, 12 de abril de 2002.

otros intereses judíos. Como consecuencia, las relaciones entre la UE e Israel se crisparon de una manera sin precedentes en los últimos tiempos.

Tras el 15 de abril, cuando los primeros periodistas y representantes internacionales pudieron entrar en el campo de refugiados de Jenín, las escenas de destrucción masiva volvieron a impactar a la opinión pública internacional. El comisario europeo de Relaciones Exteriores, Chris Patten, reclamó una investigación sobre lo ocurrido en Jenín<sup>37</sup>. Para la Presidencia española, una preocupación creciente consistía en que la situación en Oriente Medio llegase a afectar la celebración de la cumbre euromediterránea en Valencia. Este extremo no llegó a producirse aunque Siria y Líbano no acudieron a la reunión como protesta por la presencia de la delegación de Israel.

Durante la segunda mitad de abril se abrió otro intenso período de contactos diplomáticos, al iniciarse las negociaciones entre EEUU y Arabia Saudí sobre el fin del cerco militar a Yasser Arafat y sobre el destino de los seis palestinos militantes confinados en el cuartel general de la ANP y reclamados por Israel acusados de terrorismo. El "plan Bush" de transferir los seis palestinos a la custodia compartida del Reino Unido y EEUU se vio coronado por el éxito. Pocos días después, 27 de los 200 palestinos armados que se encontraban asediados por el ejército de Israel en la basílica de la Natividad salieron libres. Aunque Israel se negó a cooperar con la ONU en la investigación de los acontecimientos en Jenín y finalmente consiguió que la ONU retirara la iniciativa, el levantamiento del cerco de Yasser Arafat despertó esperanzas sobre una nueva conferencia de paz sobre Oriente Medio.

El 2 de mayo, el Cuarteto anunció una conferencia sobre Oriente Medio prevista para finales del mes de junio, para tratar no sólo los problemas de seguridad de la región sino también las dificultades económicas y humanitarias de la zona,<sup>38</sup>. La semana siguiente, el 7 de mayo, Ariel Sharon presentó su plan de paz en la Casa Blanca<sup>39</sup>. Sin embargo, la iniciativa particular de EEUU no fue presentada hasta el 25 de junio. Además, en su muy esperado discurso sobre Oriente Medio, George Bush no hizo ninguna referencia a una conferencia internacional en el futuro próximo, sino que condicionó el apoyo norteamericano a la creación de un Estado palestino a un cambio de liderazgo en la parte palestina y reformas importantes en sus instituciones así como al establecimiento de acuerdos de seguridad con los países vecinos<sup>40</sup>.

---

<sup>37</sup> Tomás Alcoverro: "La ONU califica la destrucción en Jenín de 'horror que sobrepasa lo imaginable'", en *La Vanguardia*, 19 de abril de 2002.

<sup>38</sup> "El 'Cuarteto' anuncia una conferencia internacional para buscar una solución al conflicto de Oriente Medio", 2 de mayo de 2002. Fuente: <http://www.ue2002.es>.

<sup>39</sup> Xavier Mas de Xaxàs: "Sharon defiende ante Bush un relevo en el liderazgo palestino para entrar a negociar", en *La Vanguardia*, 8 de mayo de 2002.

<sup>40</sup> Full text of George Bush's speech on Israel and a Palestinian state, en *The Guardian*, 25 de junio de 2002.

En la larga espera del plan de paz norteamericano, la atención se enfocó de nuevo en los acontecimientos en Oriente Medio y, en particular, en las negociaciones para romper el asedio a la basílica de la Natividad. De hecho, ya el 5 de mayo se había anunciado un acuerdo sobre la cuestión pero, dos días después, Italia se retiró del mismo al no estar de acuerdo con el plan de exilio de los milicianos palestinos. La mediación de la UE ayudó a reabrir las negociaciones que culminaron en un acuerdo de repartición de los 13 deportados por Israel en diferentes países europeos. Sin embargo, los detalles de la repatriación y de las condiciones de su acogida mostraron ser más difíciles de lo esperado, y la UE tardó del 10 al 22 de mayo en ponerse de acuerdo<sup>41</sup>.

La incertidumbre sobre la postura estadounidense respecto a la conferencia internacional sobre Oriente Medio y la subsiguiente dilación de la iniciativa, junto con el fin del confinamiento de Arafat, la resolución del caso de la basílica de la Natividad y el retorno del ejército de Israel a ciertas zonas palestinas interrumpieron de nuevo la actividad diplomática en Oriente Medio. La Presidencia española volvió a la política de declaraciones. Así, el 12 de junio la Presidencia expresó de nuevo la profunda preocupación de la UE por el clima de violencia imperante y el obstáculo que esto suponía para los renovados esfuerzos en favor de la paz.

En la declaración de los Quince del Consejo Europeo de Sevilla se manifestó la convicción de que las partes del conflicto no pueden hallar la solución a la crisis actual por sí solas, por lo que urge una actuación política de toda la comunidad internacional. El Consejo Europeo expresó su apoyo a la pronta convocatoria de una conferencia internacional y al establecimiento de un calendario realista y claramente definitivo para una solución política del contencioso. Resalta igualmente la opinión de que el objetivo de las negociaciones debe ser el fin de la ocupación y la pronta creación de un estado palestino democrático sobre la base de las fronteras de 1967. Finalmente se reiteró el apoyo europeo a las reformas políticas y administrativas de la ANP y su sistema de seguridad y se exigió la convocatoria sin demora de nuevas elecciones. Respecto a Israel, la declaración constató que los muros no traerían la paz, en clara referencia a la política del gobierno de Israel de construir una valla entre los territorios palestinos e Israel.

## **Conclusiones**

A modo de breve balance entre los objetivos y los resultados de la Presidencia española sobre Oriente Medio cabe destacar el gran esfuerzo realizado por la Presidencia y la diplomacia europea en general para atajar la violencia en la zona y abrir una perspectiva de solución política a la crisis. El hecho de que los resultados concretos

hayan sido más bien escasos no es atribuible a la Presidencia de la UE, ya que el conflicto de Oriente Medio responde a una dinámica más amplia y compleja desde hace mucho tiempo.

En relación al segundo objetivo de concertar las acciones de la UE con las de los Estados Unidos, Rusia, la ONU y los países árabes, el balance es satisfactorio. Es más, según algunos analistas, lo más positivo de la actuación europea durante la crisis ha sido conseguir sensibilizar al gobierno estadounidense de la necesidad de involucrarse en la búsqueda de vías de solución al conflicto<sup>42</sup>.

Aunque la pertenencia al Cuarteto no incrementa automáticamente la influencia política de la UE en el proceso de paz, el grupo de los cuatro es un foro innovador donde los principales actores internacionales pueden aproximar sus posiciones para evitar situaciones de divergencias evidentes, como sucedió después de la reunión de Cáceres. En el segundo nivel político, la cooperación entre los respectivos enviados especiales a la zona también representa un aspecto novedoso. El futuro de la cooperación internacional en Oriente Medio dependerá, sin embargo, de la capacidad continuada de la UE de influir en la política de EEUU y de la voluntad de la administración norteamericana de transformar la actual constelación trilateral EEUU - Israel - la ANP en un marco genuinamente multilateral.

Por lo que respecta al tercer y último objetivo de la Presidencia española, cabe constatar que la escalada de tensión en Oriente Medio no paralizó el proceso de Barcelona, pese a que Líbano y Siria no acudieron a la cita de Valencia y la firma del acuerdo de asociación entre la UE y Líbano tuviera que ser aplazada.

Finalmente, cuatro aspectos destacan en la actuación de la Presidencia española sobre la situación en Oriente Medio. Primero, aunque los objetivos establecidos en el programa de la Presidencia eran más bien escasos, la agenda española ha sido muy intensa y compleja, ya que la UE se ha visto obligada a reaccionar frente a los graves incidentes en la zona. La posición adoptada por la Presidencia anterior en Laeken proporcionó una base para la diplomacia española en un primer momento. Posteriormente, la intensa sucesión de acontecimientos y las diferencias internas en la UE parecía desbordar la capacidad de coordinación de la presidencia. El consenso en el seno de la UE entre los partidarios de un rápido reconocimiento de un Estado palestino independiente y las posturas más prudentes fue posible sólo tras la resolución 1397 del Consejo de Seguridad de la ONU.

---

<sup>41</sup> España e Italia cogieron 3 palestinos cada uno; Irlanda, Portugal y Bélgica 2 y un palestino se quedó en Chipre.

<sup>42</sup> Idea recogida por Andrés Ortega, "A la mitad de la Presidencia española" en *Política Exterior*, nº 87, junio 2002, pág. 44.

Segundo, durante la Presidencia española se rompieron ciertas posiciones políticas tradicionales cuando, por ejemplo, Alemania criticó duramente las medidas de destrucción del ejército de Israel en los territorios palestinos a mediados del mes de abril. En este contexto, la discusión sobre si la UE debía adoptar sanciones económicas contra Israel mostró una actitud europea más crítica contra la actuación del estado judío ante la población palestina. Lamentablemente, este posicionamiento legítimo quedó enraizado por las actitudes antisemitas injustificables por parte de algunos grupos xenófobos y violentos.

Tercero, el silencio en el caso del navío Karine A mostró la gran incomodidad de la Presidencia española y de la UE en general a la hora de tratar temas políticamente sensibles como las relaciones con Irán y la definición práctica de las actividades consideradas como terrorismo en una región tan compleja como Oriente Medio. Por otra parte, la actuación de la Presidencia española y la diplomacia europea en la solución del cerco de la basílica de la Natividad en Belén mostró una buena capacidad de iniciativa en la resolución de conflictos prácticos y puntuales. Sin embargo, las dificultades subsiguientes entre los países miembros para ponerse de acuerdo sobre la distribución de los refugiados palestinos y las condiciones de acogida ensombrecieron el éxito de la actuación.

Finalmente, la declaración de Sevilla sobre Oriente Medio volvió a diferenciar la postura europea de la de EEUU al apostar más firme y detalladamente por la creación del Estado palestino. Este posicionamiento, que corresponde a los intereses de países árabes como Egipto, se puede interpretar como un intento europeo de influir en los planteamientos de la administración norteamericana y acelerar la formulación de su postura sobre la nueva conferencia internacional en una situación de calma tensa sobre el terreno. Sin embargo, el esperado discurso de George Bush no parece haber dado demasiada importancia a la postura europea ni en relación con la convocatoria de una conferencia internacional ni en relación con la cuestión de las fronteras del nuevo Estado palestino.

### **Bibliografía básica:**

- Álvarez Ossorio, I., *El miedo a la paz, de la guerra de los seis días a la segunda intifada*. Madrid, Los Libros de la Catarata - Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, 2001.
- Bar-Joseph, U. *Israel's National Security Towards the 21<sup>st</sup> Century*, Frank Cass Publishers, 2001.

- Corm, G. *Le Proche-Orient éclaté, 1956-2000*, París, Gallimard, 1999.
- Hutchence, J. "The Middle East Process and the Barcelona Process" en Attinà, F. y Stravridis, S. (eds.) *The Barcelona Process and the Euro-Mediterranean issues from Stuttgart to Marseille*. Pubblicazioni della facoltà di Scienze Politiche, Università di Catania, núm. 11, 2001.
- Kaminsky, C. y Kruk, S. *Le monde arabe et Israël aujourd'hui*, Presses Universitaires de France, París, 1999.
- Segura i Mas, A., *El món àrab actual*. Eumo Editorial/ Universitat de Girona, Girona, 1997.
- Vilanova, P. *Jerusalén, el proceso de paz de Oriente Medio*. Barcelona, Icaria, 1999.



## DIÁLOGO EUROMEDITERRÁNEO: ¿Una segunda oportunidad?

Eduard Soler i Lecha<sup>1</sup> y Rina Weltner-Puig<sup>2</sup>

### Introducción

El Mediterráneo ha sido tradicionalmente una de las áreas que ha recibido más atención por parte de la diplomacia española. Además, desde su entrada en la Comunidad Económica Europea en 1986, España ha sumado a sus relaciones bilaterales una dimensión multilateral de su política mediterránea que la ha reforzado como potencia media y que ha supuesto una inmejorable oportunidad para abrir nuevos campos en los que ha podido desarrollar su liderazgo entre los países de la Unión Europea<sup>3</sup>.

Diálogo, asociación o partenariado euromediterráneo son términos casi sinónimos que definen este marco multilateral de relaciones entre la Unión Europea y doce países del sur y del este del Mediterráneo (en adelante PSEM). Estos países son: Marruecos, Argelia, Túnez, Egipto, Jordania, Líbano, Israel y Siria además del caso especial de la Autoridad Nacional Palestina, a los que se añaden tres países mediterráneos que discurren en negociaciones paralelas para su plena adhesión a la Unión: Malta, Chipre y Turquía. A destacar, pues, que ni Libia ni los Balcanes Occidentales se encuentran inmersos en dicho proceso.

Esta política de la Unión Europea -a menudo conocida como proceso de Barcelona por ser en esta ciudad donde empezó en noviembre de 1995- entreabría la puerta a una mayor cooperación multilateral en una región donde predominaban tradicionalmente las relaciones bilaterales entre los países de ambas orillas, a menudo fruto de la herencia colonial. A su vez, en el Sur prácticamente no existía cooperación horizontal.

Sin embargo, el proceso euromediterráneo no nace de la nada y entre sus antecedentes se cuenta la Política Mediterránea Global de la CEE (1972-1995) que fue seguida por la Política Mediterránea Renovada (1992-1995). Tampoco debe pasar por alto el diálogo euroárabe que, tras la crisis del petróleo de 1973, abriría las puertas a un diálogo político que languideció años después<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Eduard Soler i Lecha es licenciado en Ciencias Políticas por la Universitat Autònoma de Barcelona y *Certificat d'Études Politiques* por el Institut d'Études Politiques d'Aix-en-Provence (Francia). Actualmente es doctorando en Relaciones Internacionales e investigador en el IUEE.

<sup>2</sup> Rina Weltner-Puig es licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad de Helsinki.

<sup>3</sup> Ideas todas ellas reflejadas en un artículo de Hernando de Larramendi, M. "La Politique Méditerranéenne du gouvernement Aznar, une continuité (in)attendue?" a *l'Annuaire de la Méditerranée 1997*, Rabat-París, GERM-Publisud, pp. 31-38.

<sup>4</sup> Para aquel lector que quiera profundizar en la evolución de las relaciones euromediterráneas y ver las continuidades y cambios de este proceso puede acudir a la página que a tal efecto dispone el Observatorio de Política exterior europea: [http://selene.uab.es/cs\\_iuee/catala/obs/m\\_temas.html](http://selene.uab.es/cs_iuee/catala/obs/m_temas.html) así como al texto de Feliu, L. y Salomón, M., "La dimensión Sur de la UE: políticas para el Mediterráneo" en Barbé, E. (coord.)

## Estado de la cuestión

De la Declaración de Barcelona, texto fundacional de este proceso, se desprenden tres grandes objetivos: crear una zona de paz y estabilidad, una zona de prosperidad compartida y una zona de diálogo e intercambio humano<sup>5</sup>. Una aproximación global y compleja a las relaciones mediterráneas que daría al proceso una magnitud considerable. Para conseguirlo se previeron varios instrumentos entre los que debemos destacar la creación de una zona de libre comercio para el 2010, a partir de acuerdos de asociación con los países ribereños, y las conferencias euromediterráneas que se celebrarían cada dos años. Algunos de estos instrumentos, y muy especialmente la zona de libre comercio, se han convertido en un fin en si mismo y también se han ido añadiendo nuevas dimensiones como los foros civiles (que se consolidarían en las citas de Barcelona, Nápoles, Malta, Stuttgart, Marsella y Bruselas a partir de una iniciativa de la Generalitat de Catalunya que luego tomaría autonomía<sup>6</sup>). Así pues, el proceso euromediterráneo, a la vista está, a pesar de mantener una importante continuidad, no ha estado exento de cambios.

Un contexto muy particular facilitó el nacimiento de este nuevo marco de diálogo. A nivel internacional, por un lado empezaron a hacerse evidentes las consecuencias de la globalización de la que los procesos de regionalización (y entre ellos también el euromediterráneo) representarían una respuesta más, mientras que por el otro aumentaba la popularidad de las tesis sobre el choque de civilizaciones en las que el Mediterráneo constituiría un escenario privilegiado. Entre los PSEM la distensión en Oriente Medio, fruto de los acuerdos de Madrid y Oslo, facilitó el inicio de las discusiones multilaterales. Finalmente, la ampliación de la Unión a tres países septentrionales - Austria, Finlandia y Suecia - pero sobre todo las perspectivas de la ampliación al Este, despertaron en los países mediterráneos de ambas orillas el temor a una probable desviación de la atención y recursos hacia el norte y este de Europa<sup>7</sup>.

Efectivamente, países como España y Francia vieron en sus relaciones mediterráneas, y en este proceso en particular, una ventana de oportunidad para mantener o incrementar su peso dentro de la Unión Europea. El caso español es especialmente destacable, pues fue durante una de sus Presidencias, la de 1995, cuando el proceso euromediterráneo vió la luz y será también

---

*Política exterior europea*, Barcelona, Ariel, 2000, pp. 191-218 o a la ya clásica obra de Khader, B. *Le partenariat euro-méditerranéen après la conférence de Barcelone*, París, L'Harmattan, 1997.

<sup>5</sup> *Declaración de Barcelona*, 28 de noviembre de 1995

<sup>6</sup> Sobre los foros civiles consultar *El proceso del Foro Civil Euromediterráneo, Revisión Crítica 1995-2000* de ACSUR-Las Segovias y el artículo de Oliván, H. "El Fórum Civil Euromed: balance, continuidades y cambios" en *Quaderns de la Mediterrània*, nº 2-3, 2001, pp.164-171.

<sup>7</sup> Ver Elsenhans, H. "La Place de la Méditerranée dans les nouveaux équilibres européens" en Henry, J. R. y Groc, G. (dirs.), *Politiques Méditerranéennes, entre logiques étatiques et espace civil*, París/ Aix-en-Provence, Karthala/ Iremam, 2000, pp. 131-142 y el artículo de Barbé, E. "Balancing Europe's Eastern and Southern Dimensions" en Zielonka, J. (ed.) *Paradoxes of European Foreign Policy*, la Haya, Kluwer Law International, 1998, pp. 117-130. Un ejemplo de cómo la ampliación puede afectar a los países mediterráneos es, en el ámbito económico, el estudio de Bayar, Ali H. y Ben Ahmed, G. "L'Élargissement européen vers l'Est et ses implications pour la région MENA" en Khader, B. (dir.) *Le partenariat euro-méditerranéen vu du Sud*, Louvain-la-neuve, L'Harmattan, 2001, pp.115-132.

una Presidencia española, la de 2002, la encargada de conseguir reflotar, reformar o aunque sólo sea salvaguardar este marco de relación en un contexto internacional tensado especialmente por los coletazos del 11 de setiembre y la grave crisis en Palestina<sup>8</sup>.

Desde España se ha ido tejiendo un enfoque global del Mediterráneo y de su estabilidad, yendo más allá de las relaciones puntuales y funcionales de la diplomacia franquista con algunos países árabes y más allá también de la focalización tradicional en el Magreb de la política exterior española. Así, España ha asumido un papel motor en el proceso euromediterráneo, confirmando así una evolución de la política exterior española que se había gestado desde los primeros gobiernos democráticos<sup>9</sup>.

Siete años después de la declaración de Barcelona se impone la necesidad de realizar un balance. Un balance que llevamos a cabo contrastando los objetivos ya vistos que perseguía el proceso euromediterráneo con el estado actual de la cuestión. Quizá sea en lo referente a la creación de prosperidad compartida que el fracaso se hace más evidente. Lejos de haberse reducido las desigualdades, los desequilibrios de renta y bienestar no han hecho sino aumentar en estos últimos años, siendo sólo comparables a los que se viven entre las dos Coreas. También en el terreno de la estabilidad el Mediterráneo sigue siendo un punto caliente de tensión, sobre todo en lo que se refiere al rebrote del conflicto arabo-israelí. En relación al intercambio humano no se han producido grandes avances, reduciéndose sólo a algunas iniciativas que no afectan al grueso de las poblaciones mediterráneas, ya que la libertad de circulación en esta área no se plantea sino como una utopía más<sup>10</sup>.

Así, tomando prestados los términos utilizados por el economista marroquí Fouad Zaïm, el proceso de Barcelona responde a un Mediterráneo virtual más que al Mediterráneo vivido<sup>11</sup>. Un área que, a pesar de algunas iniciativas positivas como un tejido cada vez más compacto de acuerdos de asociación firmados o la renovación del programa MEDA, sigue afectada por la lacra del conflicto en Oriente Próximo, por la lentitud de las reformas en los PSEM o por las restricciones al comercio agrícola<sup>12</sup>.

Ante tal perspectiva no faltan quienes claman por una reformulación del proceso y algunos han llegado a utilizar el término de "reinención" del proyecto como lo hacía la revista

---

<sup>8</sup> Llegándose a utilizar la idea que esta Presidencia era una segunda oportunidad para la política mediterránea de España en el artículo del director del Institut Europeu de la Mediterrània" Claret, A. "Un reto para la Presidencia española de la UE" en *Quaderns de la Mediterrània*, nº 2-3, 2001, pág 160.

<sup>9</sup> Ver Gillespie, R. *Spain and the Mediterranean*. Londres, Macmillan press, 2000.

<sup>10</sup> Un análisis crítico, centrado sobre todo en la dimensión política del proceso de Barcelona es el texto de Martín Muñoz, Gema "De Barcelona a Marsella. Balance crítico del proceso euromediterráneo" en Palomares Lerma, G. (ed.) *Política de seguridad de la Unión Europea: realidades y retos para el siglo XXI*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2002.

<sup>11</sup> Términos utilizados por Fouad Zaïm en las conferencias "La cooperación regional en el Báltico y el Mediterráneo" organizadas por el Institut Català de la Mediterrània en la Generalitat de Catalunya, 28 de febrero y 1 de marzo de 2002.

<sup>12</sup> Uno de los estudios más recientes sobre la temática agrícola lo encontramos en Jordán Galduf, J. M., *La agricultura y los acuerdos de asociación euromediterráneos*, documentos CIDOB, Diálogos Mediterráneos, nº 1, Barcelona, Fundación CIDOB, 2001.

*Confluences Méditerranée* en un número monográfico, el 35, que aparecía durante la anterior conferencia de Marsella. Críticas que, comulgando con los grandes objetivos de la declaración de Barcelona, se dirigen a la inadecuación de los instrumentos y, sobre todo, a las deficiencias de su aplicación. Más allá de las críticas también han habido propuestas que a menudo han ido en una misma dirección, siendo objeto de un particular consenso, tanto en el ámbito académico como político, las de fomentar la cooperación horizontal en el sur, así como la necesidad de crear los alicientes necesarios para que los PSEM reciban inversión directa extranjera<sup>13</sup>.

Dada la importancia política y económica que la asociación euromediterránea ha ido adquiriendo desde sus inicios para todas sus partes y ante el riesgo de parálisis, el proceso de Barcelona empezó a recibir los primeros intentos de redinamización en el año 2000 cuando la Comisión lanzó su comunicación "la Revitalización del proceso de Barcelona"<sup>14</sup>. El Consejo Europeo de Feira de junio de 2000 adoptó, bajo Presidencia portuguesa, la estrategia común de la UE para la región Mediterránea. Posteriormente, la cuarta conferencia euromediterránea en Marsella destacó la necesidad de un nuevo impulso político. Sin embargo, el intento de adoptar una Carta de Paz y Estabilidad en el Mediterráneo fracasó a causa del empeoramiento del conflicto en Oriente Medio. Finalmente, los terribles acontecimientos del 11 de setiembre hicieron redoblar los esfuerzos para dar un dinamismo renovado a la iniciativa, intentando evitar que el Mediterráneo se convirtiera en el telón de acero del siglo XXI, (tal como se declaró en la reunión ministerial euromediterránea en Bruselas en noviembre de 2001).

### **Prioridades de la Presidencia española**

En la anterior conferencia euromediterránea que se celebró en Marsella en noviembre de 2000 se encargaría a España la organización de la quinta conferencia (o Barcelona V), coincidiendo con la Presidencia de turno del Consejo de la UE. Más tarde se decidiría que fuera Valencia la ciudad encargada de acoger el evento durante el mes de abril.

El contexto en el que se asumió la Presidencia española fue especialmente complejo, sobre todo en lo que atañe a la región mediterránea. No sólo por los hechos ya comentados del 11 de setiembre y de la crisis en Oriente Medio, sino que las relaciones con los países árabes también se enrarecían por el temor a un nuevo ataque norteamericano a Irak y el empeoramiento de las relaciones con Marruecos tras la retirada del embajador marroquí en Madrid<sup>15</sup>.

A la vista de las circunstancias la Presidencia española, con la voluntad de asegurar la supervivencia del proceso de Barcelona, colocaría en su agenda medidas económicas funcionales que pudieran ser fácilmente aceptadas por todos. Lejos quedarían propuestas

---

<sup>13</sup> También reciente es el texto de Mañé, A. y Maestro, I. *Financiación euromediterránea: ¿es posible una alternativa?*, documentos CIDOB, Diálogos Mediterráneos, nº 2, Barcelona, Fundación CIDOB, 2002.

<sup>14</sup> Commission Communication on Reinvigorating the Barcelona Process (COM (2000) 497).

<sup>15</sup> Véase el artículo de Feliu, L., Izquierdo, F. y Soler Lecha, E. "Los países árabes ante el 11 de Setiembre: respuesta e impacto" en *De Nueva York a Kabul. Anuario del CIP*. Barcelona, Icaria, 2002. Para conocer detalles de la crisis hispano-marroquí ver la lectura del epílogo de Ignacio Cembrero del libro de Tuquoi, Jean-Pierre, *El último rey, crepúsculo de una dinastía*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2002, pp.247-270.

ambiciosas en lo político como la propuesta francesa de una Carta sobre la Seguridad y Estabilidad para el Mediterráneo. Así lo reconocía, el 24 de enero de 2002, el Secretario de Estado de Asuntos Exteriores español, Miquel Nadal:

"En principio, y de persistir las actuales circunstancias en el proceso de paz en Oriente Medio, es muy poco probable que se pueda aprobar la Carta sobre la paz y estabilidad en el Mediterráneo<sup>16</sup>".

El clima generado por los hechos del 11 de setiembre permitiría, no obstante, trasladar a la dimensión mediterránea la que ha sido considerada prioridad de las prioridades de la Presidencia española, o lo que es lo mismo, la lucha antiterrorista. Una materia que, a pesar de las suspicacias que podía generar en algunos países como Siria o Líbano, acabaría colándose en la agenda euromediterránea del año 2002. Los hechos del 11 de setiembre no impulsaron únicamente la lucha contra el terrorismo sino que también reforzaron la atención prestada en lo referente al diálogo civilizacional: algunos ejemplos de ello fueron la celebración en febrero de un encuentro ministerial euroislámico en la ciudad de Estambul<sup>17</sup> o el proyecto de crear una Fundación Euromediterránea.

Sin embargo, las cuestiones económicas fueron las que más atención recibieron por parte de la diplomacia española. Entre ellas destacó el "proyecto estrella" de crear un Banco de Desarrollo Euromediterráneo, propuesta que debería ser estudiada según se fijó en el Consejo Europeo de Laeken<sup>18</sup>. Esta iniciativa tendría por objeto superar las graves dificultades que tienen los PSEM para atraer inversiones internacionales (actualmente no atraen más del 1% a nivel mundial), flujos que son imprescindibles si no se quiere que los efectos del área de libre comercio sean contraproducentes para el bienestar de los países implicados<sup>19</sup>. Uno de los argumentos que se preveía utilizar en la defensa de este proyecto estaba muy ligado a los hechos del 11 de setiembre, realizándose interesantes comparaciones históricas:

"De la misma manera que la creación del BERD supuso la respuesta de la Unión a la caída del muro de Berlín, la creación de un Banco Euromediterráneo de Desarrollo puede constituir la gran respuesta de ésta al 11 de Setiembre (...) qué duda cabe de que un instrumento que puede ser determinante para el desarrollo y la apertura de nuestros socios del Sur constituye la mejor prueba de compromiso con su futuro y con nuestro futuro común<sup>20</sup>".

---

<sup>16</sup> Comparecencia de Miquel Nadal ante el Parlamento Europeo para presentar las prioridades en el ámbito euromediterráneo, 24 de enero de 2002.

<sup>17</sup> Para más información sobre este encuentro acudir al Working Paper de Eduard Soler i Lecha "el encuentro euroislámico de Estambul" nº 19, marzo 2002, del Observatori de Política Exterior Europea disponible en: [http://selene.uab.es/\\_cs\\_iuee/catala/obs/m\\_working.html](http://selene.uab.es/_cs_iuee/catala/obs/m_working.html)

<sup>18</sup> Concretamente en el punto 55 de las conclusiones de la Presidencia belga, Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001.

<sup>19</sup> Sobre la cuestión de las inversiones pueden consultarse los artículos de Bellon, B. y Gouia, R. "Investissements directs et avantages construits" y de Michalet, Charles-A., "Investissements étrangers: les économies du sud sont elles attractives", ambos en el número *hors série Le Partenariat euroméditerranéen: un projet régional en quête de cohérence* de Maghreb-Machrek, diciembre de 1997.

<sup>20</sup> Comparecencia de Miquel Nadal ante el Parlamento Europeo para presentar las prioridades en el ámbito euromediterráneo, 24 de enero de 2002.

Además, el gran proyecto que era el Banco Euromediterráneo, no constituye el único indicador que nos demuestra que la Presidencia priorizaba los aspectos económicos. Sólo cabe observar que los dos encuentros ministeriales euromediterráneos previstos durante el semestre versarían sobre comercio (Toledo, 18-19 marzo) e industria (Málaga, 9-10 de abril).

En lo referente al comercio cabe destacar que la Presidencia española se mostraba satisfecha por los avances realizados en los acuerdos de asociación, sobre todo tras la conclusión, en diciembre de 2001, de las negociaciones con Argelia y Líbano. Las previsiones de la Presidencia eran poder firmar solemnemente estos acuerdos en el transcurso de la cumbre euromediterránea de Valencia y avanzar las negociaciones con el único país que faltaría para tejer la red de acuerdos en el área mediterránea: Siria.

También dentro del capítulo comercial la Presidencia española deseaba hacer patente su apoyo a las iniciativas de cooperación horizontal sur-sur que quedarían representadas por el acuerdo de Agadir por el que cuatro países (Egipto, Jordania, Túnez y Marruecos) establecerían una zona de libre comercio a pesar de no tener ninguna frontera común. La intención de la Presidencia española era animar al resto de los PSEM a que se integrasen en esta iniciativa y proporcionar la ayuda técnica necesaria para que el proyecto saliera adelante.

El partenariado euromediterráneo no se compone únicamente de elementos económicos. Siguiendo la clasificación clásica también aborda, por un lado, la dimensión política y de seguridad y, por el otro, la social y humana.

En la primera, tal como ya hemos visto, se desestimaba la posibilidad de llegar a un acuerdo sobre la Carta sobre la Paz y la Seguridad en el Mediterráneo, aunque no por ello se renunciaba a mantener y ahondar en el diálogo político, separando en la medida de lo posible el proceso euromediterráneo del proceso de paz en Oriente Medio y, sobre todo, reflexionando sobre los métodos de trabajo de los órganos del proceso de Barcelona. Ello se produce tras la constatación de algunas deficiencias como las que cita el propio Secretario de Estado de Asuntos Exteriores:

"Todos podemos convenir en que no es bueno que el proceso euromediterráneo dependa de una forma determinante del interés que la Presidencia de turno tenga en relación a esa cuestión (...) es necesario actuar sobre bases de mayor automatismo o sobre bases más estructurales"<sup>21</sup>.

Esta idea, que en el ámbito económico quedó plasmada en el Banco Euromediterráneo, en lo político oficialmente se planteó en forma de dos grandes ideas: una asamblea parlamentaria (de modelo aún no definido, solicitando ideas al Parlamento Europeo y explorando la posibilidad de copiar el modelo de la asamblea ACP-UE) y la posibilidad de incentivar el trabajo, no sólo a nivel ministerial, sino también entre los directores políticos de los 27 países.

---

<sup>21</sup> Comparecencia de Miquel Nadal en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, (Comisiones: asuntos exteriores) núm. 448, 12/03/2002, pág. 14447

Fuentes del Ministerio de Exteriores lanzaron incluso una idea aún más ambiciosa: Se trataba de la posibilidad de creación de una figura aún no definida que, por analogía con Mr. PESC, se llamaría Mr. Med y que sería el encargado de impulsar políticamente el proyecto<sup>22</sup>.

Pasemos a analizar el tercer capítulo, el social y humano. Un apartado que a pesar de su incipiente desarrollo, supuso una innovación importante en relación con los otros marcos de regionalización: nos referimos al hecho de que se quería implicar a lo que se ha venido a llamar "sociedad civil".

Una de las formas innovadoras que tomaría la imbricación de la sociedad civil en el proceso euromediterráneo fueron los foros civiles en los que se intenta hacer llegar a los poderes públicos una sensibilidad distinta y complementaria de cómo debe ser el desarrollo del proceso. Un foro de semejantes características también se previó durante la Presidencia española.

Más allá de los foros civiles, el ejecutivo español disponía de otros proyectos en este ámbito, apoyándose sobre todo en el hecho de que debían realizarse esfuerzos en este capítulo para atenuar la fractura que podía generar el 11 de setiembre y sus consecuencias. Por un lado se propuso concluir el Programa Regional sobre los asuntos de Justicia e Interior, mientras que por el otro, retomando el esfuerzo de lo que se dio a conocer como "propuesta hispano-sueca", España avanzó algunas iniciativas concretas como la extensión del programa Tempus, la creación de una Fundación Euromediterránea de la educación primaria y secundaria, el fortalecimiento del programa Euromed-Jeunesse o el impulso a la cooperación entre medios de comunicación (ideas recogidas en la citada comparecencia de Miquel Nadal en el Parlamento Europeo).

Sin embargo, independientemente de las propuestas o iniciativas concretas, la Presidencia española tendría un objetivo que engloba todo lo explicado hasta el momento, se trata de evitar que, a la luz de las repercusiones que ello tendría para la seguridad europea, el Mediterráneo quedara marginado en una Europa centrada primordialmente en su ampliación al Este.

## Resultados

Las expectativas de la Presidencia española hacia la política euromediterránea eran altas, a la vez que el trabajo previo y las energías dedicadas no eran pocas, todo ello enmarcado en un contexto complicado. Estos tres elementos deberán ser tomados en consideración al hacer balance de la actuación del gobierno español en esta materia. En el presente apartado repasaremos la suerte de los proyectos que hemos presentado al abordar las prioridades, viendo las vías por las que han debido discurrir hasta ser adoptados, a veces siendo objeto de

---

<sup>22</sup> Véase la ponencia de Manuel Montobbio, jefe del gabinete del Secretario de Estado de Asuntos Exteriores, en Barbé, E. y Morata, F. (coord.) *La Presidencia española de la UE y el futuro de Europa*, jornada científica, Quadern de treball, nº 39/2002, Bellaterra, IUEE. (en prensa).

importantes modificaciones. También valoraremos cuestiones más generales como puede ser el éxito o el fracaso en la voluntad española de que el Mediterráneo no quede al margen de las preocupaciones europeas. Pero nuestro balance no pretende señalar únicamente los proyectos que han salido adelante sino que en las conclusiones plantearemos también algunas áreas en las que los avances han sido mucho menores y que a menudo ni constaban entre las prioridades de la Presidencia española.

Tal y como comentábamos, el **Banco Euromediterráneo** se presentó como el gran proyecto de la Presidencia española a pesar de que las dificultades para sacarlo adelante no eran pocas. En primer lugar por lo difícil que resulta plantear la creación de nuevas instituciones en el ámbito comunitario y, en segundo lugar, por las reticencias de los países europeos más alejados del Mediterráneo, a la hora de desembolsar cantidades importantes de dinero en la región. La Presidencia tenía previsto que el proyecto fuera evaluado tanto en el marco del Consejo de Economía y Finanzas de la Unión (Ecofin) como en el Consejo Europeo, tal como finalmente ocurrió. Anteriormente el gobierno español había anunciado la iniciativa a distintos líderes del sur como, por ejemplo en una carta al rey de Marruecos en que le proponía la participación en el Banco Euromediterráneo<sup>23</sup>, lo que puede interpretarse como un claro ejemplo de cómo una política comunitaria puede ser utilizada para mejorar las relaciones bilaterales, muy deterioradas en el caso de las relaciones hispano-marroquíes.

El 22 de enero de 2002 el Ecofin dio un mandato para que se estudiase la situación actual y se analizasen ventajas e inconvenientes de las diferentes opciones e instrumentos posibles. Un borrador de este análisis debía estar listo para el mes de marzo, momento en que tendrían lugar en Barcelona la reunión del Consejo Europeo y, previamente, del Ecofin. Días antes de que se celebraran estos encuentros, la Comisión rebajó las expectativas de la Presidencia española y presentó un informe al Consejo en el que propuso la creación del Banco Euromediterráneo, aunque como filial del BEI para aprovechar la experiencia de este organismo y minimizar los costes<sup>24</sup>. En la reunión del Ecofin y del Consejo Europeo de Barcelona, la Presidencia presentó dos opciones: una, la de la filial, tal como aconsejaba la Comisión, que era apoyada, según la prensa tunecina, por España, Italia, Portugal y Francia y que permitiría participar como accionistas a los países del sur y del este del Mediterráneo; la otra opción, preferida por países como Alemania o Gran Bretaña consistía en crear una facilidad de crédito dentro del BEI considerando la posibilidad de transformarla posteriormente en filial si resultara una experiencia exitosa<sup>25</sup>.

Finalmente fue esta última opción la que se adoptó en Barcelona. Se tomó nota de las estimaciones del BEI de alcanzar los 2.000 millones de euros anuales para el 2006 y se decidió posponer a un año después de la puesta en funcionamiento del fondo, la decisión de convertirlo o no en una filial del BEI, es decir, bajo Presidencia griega o italiana<sup>26</sup>. Esta decisión, que puede verse como una rebaja de las expectativas de España hacia el Mediterráneo, supone sin duda alguna un freno a la voluntad española de crear nuevas instituciones capaces de hacer avanzar

---

<sup>23</sup> Dato que aparece en "Críticas en Marruecos por la crisis con España" en *El Mundo*, 17 de enero de 2002.

<sup>24</sup> Ver la nota de prensa IP/02/321 de la Comisión Europea, Bruselas, 27/02/02.

<sup>25</sup> Información recogida en "Madrid propose deux options" en *La Presse*, 15 de febrero de 2002.

<sup>26</sup> ECOFIN, 7131/02 (Presse 72) Barcelona, 14 de marzo de 2002.

autónomamente el proceso euromediterráneo, pero representa también un aumento substancial del apoyo financiero a la región mediterránea, aunque quizá no necesariamente suficiente para situarla como un destino atractivo para las inversiones directas extranjeras. Sin embargo, lo que sí ha conseguido España es abrir una nueva dinámica y en este sentido deberá esperarse a ver lo que sucede en el futuro.

Aunque fuera en la cita de Barcelona donde debía evaluarse el "gran proyecto", fue en la **cumbre euromediterránea de Valencia** donde España puso todo su empeño para conseguir la mayor parte de las prioridades mencionadas anteriormente. La celebración de esta cumbre, los días 22 y 23 de abril, fue todo un éxito aunque sólo fuera por el mero hecho de haber tenido lugar, habida cuenta del clima de conflictividad que se vivía en Oriente Medio y, por extensión, en todo el mundo árabe. Aunque se tenían esperanzas de que a Valencia, al contrario de lo ocurrido en Marsella, acudieran todos los países del partenariado, no pudo ser así y, como en aquella ocasión, Siria y Líbano se ausentaron tras ver rechazada su demanda de que Israel quedara excluido del encuentro<sup>27</sup>.

En Valencia el gobierno español deseaba que se aprobase un **Plan de Acción** que, a diferencia de lo que ha sido habitual en las otras conferencias, en que la Presidencia redactaba unas conclusiones, sería consensuado por todos los asistentes al encuentro, reforzando así la idea de que los países del sur se apropiaran también del proceso, concepto que en inglés se ha venido a llamar "*co-ownership*". Previamente a esta cita también habían salido a la luz dos informes decisivos: el de la Comisión Europea y el del Parlamento Europeo<sup>28</sup>. En este punto nos disponemos a ver en qué consiste el Plan de Acción y en qué medida ha respondido a sendos informes.

En lo referente al capítulo político y de seguridad tanto, en el Plan de Acción como en los citados informes se incluye el tema del terrorismo, una materia que hasta ese momento no había tenido un papel relevante en el proceso euromediterráneo. Los documentos de las tres instancias de la Unión reconocían, pues, el papel central de las Naciones Unidas y se pedía una cooperación multilateral en la lucha antiterrorista. Aún así encontramos algunas diferencias, por ejemplo, al señalar el Parlamento Europeo que el único camino para acabar con el terrorismo es "mediante el desarrollo de la democracia y la atención de las necesidades sociales, por ejemplo por medio de medidas contra el desempleo".

Esta visión más social, pero también más inquieta respecto al desarrollo de la democracia ha sido una tónica general del Parlamento Europeo y no sólo en relación con los países mediterráneos. Así, en el informe se consideran la democracia y los Derechos Humanos

---

<sup>27</sup> Aunque la ausencia de Siria se empezó a dar por segura tras rechazar la UE su propuesta de sustituir la cumbre euromediterránea por una cumbre euroárabe, la postura libanesa se definió algo más tarde y no sin reticencias en el interior, como las expresada por grupos cristianos de la oposición según se informaba en "Christian groups denounce Euro-med boycott" en *The Daily Star* del 24 de marzo de 2002, pues este boicot era para ellos una prueba más de la poca independencia real del gobierno libanés respecto a Damasco.

<sup>28</sup> *Comunicación de la comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de la preparación de la reunión de ministros euromediterráneos de asuntos exteriores, Valencia, 22-23 de abril de*

"elementos fundamentales para el establecimiento de una zona de paz, estabilidad y desarrollo económico sostenible", reanudando, de este modo, el debate sobre la condicionalidad positiva o negativa de los Derechos Humanos<sup>29</sup>. El Parlamento constata que a menudo las violaciones de las libertades fundamentales han ido en aumento tras la firma de los acuerdos de asociación e insta a adoptar los mecanismos necesarios para la plena efectividad de las cláusulas. Por su lado, el documento de la Comisión proponía aumentar el vínculo entre Derechos Humanos y el programa MEDA. Sin embargo, el Plan de Acción de Valencia no recoge estas sensibilidades y se refiere vagamente a los Derechos Humanos y la democracia como "una cuestión sensible" sobre la cual los Altos Funcionarios deberían estudiar fórmulas que permitieran "incrementar su eficacia".

Para terminar con el capítulo político y de seguridad destacaremos, finalmente, que los tres documentos coinciden en la necesidad de desarrollar mecanismos para profundizar el diálogo político y, además, el Plan de Acción mostraba su voluntad de que se entrara incluso en el ámbito de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), esperando que la Carta para la Paz y la Estabilidad en el Mediterráneo pueda ser aprobada cuando las circunstancias políticas así lo permitan.

En el ámbito económico el Plan de Acción también recoge algunas de las recomendaciones de la Comisión y del Parlamento Europeo, aunque sobre todo lo que se hace es recoger lo acordado en las reuniones euromediterráneas de ministros de Comercio e Industria. Así, en primer lugar expresa su apoyo al Proceso de Agadir de integración comercial entre los propios países del sur y, concretamente, apoya la participación de estos en un sistema de acumulación de normas de origen paneuropeo. En otro orden de cosas también querríamos destacar la acogida favorable del Programa de Mercado Interior Euromed y la decisión de examinar las perspectivas de una mayor liberalización agrícola. Decisiones todas ellas que también contaban con el apoyo de los ya citados informes de la Comisión y del Parlamento.

Pero, como decíamos anteriormente, la decisión más importante, la del Banco Euromediterráneo, ya había sido tomada en Barcelona. Aún así, en el Plan de Acción se muestra la satisfacción por el aumento de recursos financieros, pero se deja entrever el interés de los asistentes por una institución y no únicamente una línea de crédito.

Pasemos a ver qué resultados se desprenden del Plan de Acción respecto a su dimensión social, cultural y humana. Destacaríamos que se acepta la propuesta de la Comisión Europea de crear una Fundación Euromediterránea para promover el Diálogo entre Civilizaciones y aumentar así la visibilidad del proceso euromediterráneo. La idea de crear esta fundación, apoyada por Miquel Nadal un mes después de la presentación de la propuesta<sup>30</sup>, respondía,

---

2002, SEC(2002)159 final, Bruselas, 13/02/02 y el Informe del Parlamento Europeo de respuesta a dicha comunicación FINAL A5-0087/2002, 21 de marzo de 2002.

<sup>29</sup> Ver Feliu, L., "Human Rights and the Barcelona Peace Process" en Attinà, F. y Stravridis, S. (eds.) *The Barcelona Process and euro-mediterranean issues from Stuttgart to Marseille*. Università di Catania, pubblicazioni della facoltà di scienze politiche, 11, Milán, Dott. A. Giuffrè Editore, 2001, pp. 67-95

<sup>30</sup> Ver esta cita extraída de la comparecencia de Miquel Nadal en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, (Comisiones: asuntos exteriores)* núm. 448, 12/03/2002, pág.

aparte de a una adaptación a un contexto en que la retórica civilizacional se hace extremadamente popular tras el 11 de setiembre, a las quejas de un buen número de expertos que señalaban que la cultura se había convertido, retomando las palabras de Paul Balta, en el pariente pobre del proceso euromediterráneo<sup>31</sup> y a la voluntad española de crear, como en el caso del Banco, organismos que dieran vida propia al proceso.

Además, en el Plan de Acción queda constancia de la aprobación de **un Plan de Acción sobre el Diálogo entre Culturas y Civilizaciones**, en el que se recoge la ampliación del programa Tempus, satisfaciendo en parte las demandas de una vieja aspiración española que se había dado a conocer como "propuesta hispanosueca" y no haciendo sino que ratificar lo que la Comisión ya había anunciado en febrero del mismo año<sup>32</sup>.

También quedaba aprobado un documento marco del **Programa de Cooperación regional en el ámbito de la Justicia, en la lucha contra las drogas, el crimen organizado y el terrorismo junto con la cooperación en el tratamiento de asuntos relativos a la integración social de los inmigrantes, a la inmigración y los desplazamientos de personas**. Observamos, pues, que nuevamente el tema del terrorismo reaparece con fuerza y que, además, temas de muy distinta naturaleza aparecen vinculados en un mismo programa. Un programa cuyos objetivos no responden a las demandas realizadas año tras año en los foros civiles que argumentan que un espacio social, cultural y humano en el Mediterráneo no es factible sin una flexibilización en las restricciones de movimiento de personas. Unas reivindicaciones que, por lo general, están bastante alejadas de la sensibilidad del gobierno español en esta materia y que deben enfrentarse además al miedo que produce el avance de la extrema derecha en varios países de la UE, generalmente con unos lemas hostiles hacia los flujos migratorios.

En el Plan de Acción aparecen también una serie de disposiciones institucionales entre las que destaca el acuerdo para la creación de una Asamblea Parlamentaria Euromediterránea, tal y como recomendó el Parlamento Europeo y reforzar el diálogo a través de encuentros de directores políticos. También se prevé reestructurar el Comité Euromed y aplicar el principio de Presidencia compartida cuando las condiciones políticas así lo permitan. Puntos todos que vienen a satisfacer la voluntad de la Presidencia española de que el Partenariado Euromediterráneo tenga instituciones y vida propia.

Pero en Valencia no se adoptó únicamente el Plan de Acción si no que también se firmó el **Acuerdo de Asociación de Argelia** con la UE, pese a que las negociaciones concluyeron ya en diciembre, pocas semanas antes que España asumiera el relevo de la Presidencia. Este acuerdo forma parte del objetivo global de crear una zona de libre comercio prevista inicialmente para el 2010, pero que muy probablemente sufrirá retrasos. Unos acuerdos que

---

14448: "Finalmente, en el ámbito social y cultural, con el objetivo de articular mejor este diálogo de civilizaciones al que me he referido antes, la propia comunicación de la Comisión plantea la creación *ex novo* de una fundación euromediterránea dedicada a los asuntos culturales y educativos. Pensamos que es una iniciativa importante en la medida que permita estructurar mejor todo aquello que se está haciendo en el ámbito cultural y educativo en el Mediterráneo".

<sup>31</sup> Ver por ejemplo Balta, P. "La culture: la parent pauvre" en *Confluences Méditerranée: Euro-Méditerranée: un projet à reinventer*, nº 35, otoño de 2000, París, L'Harmattan, pp.69-79

<sup>32</sup> Concretamente en una nota de prensa IP/02/201 en Bruselas, el 6 de Febrero de 2002.

prevén la disminución progresiva de aranceles a cambio de una serie de medidas de acompañamiento para regenerar las economías del sur y, generalmente, tras una renegociación de los contingentes de productos agrícolas. El acuerdo con Argelia debía hacer frente a una serie de peculiaridades entre las que destaca la monoexportación argelina de hidrocarburos, lo que convertiría en especialmente delicada la negociación. Argel pedía a cambio que en el acuerdo se abordaran cuestiones específicas de justicia e interior, en concreto en materia de lucha antiterrorista, una demanda que sería mucho más fácil de aceptar tras el 11 de setiembre<sup>33</sup>.

En Europa, aunque también en la prensa argelina más independiente, el acuerdo con Argelia ponía sobre la mesa de debate una serie de cuestiones a las que la Presidencia española tendría que hacer frente y que podrían resumirse en el interrogante de hasta qué punto la lucha antiterrorista debe quedar supeditada a los Derechos Humanos, o expresado de otra forma, hasta qué punto la cooperación en materia de justicia e interior puede realizarse con regímenes autoritarios<sup>34</sup>.

De la misma manera que durante la negociación la lucha contra el terrorismo se había convertido en una materia clave, lo volvió a ser durante la rueda de prensa de Aznar y Buteflika tras la firma del acuerdo en Valencia; aunque esta vez la polémica era bien distinta, pues ambos líderes hicieron patentes sus diferencias en relación con los ataques suicidas palestinos. No obstante, Argelia y España anunciaron en el transcurso de la misma rueda de prensa su intención de suscribir un tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación con el que Argelia quedaría equiparada a Marruecos y Túnez pero que, según el propio Buteflika, podría llegar aún más lejos. El acercamiento entre ambos países no puede desligarse del contencioso que ha agitado las relaciones hispano-marroquíes y de las negociaciones sobre el Sáhara Occidental que se están desarrollando en el seno de las Naciones Unidas<sup>35</sup>.

Como comentábamos al analizar las prioridades de la Presidencia, el acuerdo de Argelia no era el único que debía ser firmado en Valencia, sino que la firma del de Líbano también entraba dentro de las previsiones del gobierno español. Aunque se mantuvo la incertidumbre hasta pocos días antes de la celebración de la conferencia euromediterránea, finalmente el gobierno de Hariri decidió no acudir a la cita y pidió un aplazamiento. Sería en Luxemburgo, el

<sup>33</sup> Ver por ejemplo el artículo de Ghania, O. "Algérie-UE, les dessous d'un accord" en *Le Quotidien d'Oran*, 9/12/2001.

<sup>34</sup> Algunos ejemplos que nos sirven para ilustrar este debate dentro y fuera de Argelia son los artículos de Ouazani, C. "L'Europe retrouvée" en *Jeune Afrique*, n° 2136, 18/12/2001, de Amar, H. "L'Algérie, l'Europe et les droits de l'homme", en *Le Matin*, 20/12/2001, de Garçon, J. "Caution Européenne pour le pouvoir algérien" a *Libération* del 20/12/200, muchos de los cuales giran en torno de las reacciones suscitadas tras el manifiesto de intelectuales y grupos de protectores de los Derechos Humanos titulado *Accord d'association de l'Union Européenne avec l'Algérie: les droits de l'homme ne doivent pas être sacrifiés*, disponibles en [www.algeria-watch.de/farticle/accord\\_cipa.htm](http://www.algeria-watch.de/farticle/accord_cipa.htm) firmado en París el 17 de diciembre de 2001 y en el que se puede por ejemplo leer afirmaciones como: "la cláusula llamada de justicia e interior, de confirmarse, puede suponer un grave ataque a los acuerdos de Barcelona"

<sup>35</sup> La rueda de prensa puede ser consultada íntegramente en <http://www.la-moncloa.es/web/asp/muestraDocImp.asp?Codigo=p2204022>. Sobre sus implicaciones en las relaciones entre Madrid y Rabat ver los artículos de Cembrero, I. "España estrecha lazos con Argelia tras seis meses de crisis diplomática con Marruecos" y "Preocupación en Rabat por las relaciones entre Madrid y Argel", en *El País*, 6 de mayo de 2002.

día 17 de junio, el lugar y la fecha escogidos para que se produjera la firma formal. La Presidencia española terminaba, pues, con la firma de dos nuevos acuerdos de asociación a los que se debía añadir la entrada en vigor de un acuerdo de iguales características con Jordania.

**Evolución de las negociaciones relativas a los Acuerdos de Asociación Euromediterránea  
(en negrita los progresos producidos durante la Presidencia española)**

Socio	Conclusión de las negociaciones	Firma del acuerdo	Entrada en vigor
Túnez	Junio de 1995	Julio de 1995	Marzo de 1998
Israel	Setiembre de 1995	Noviembre de 1995	Junio de 2000
Marruecos	Noviembre de 1995	Febrero de 1996	Marzo de 2000
ANP	Diciembre de 1996	Febrero de 1997	Julio de 1997
Jordania	Abril de 1997	Noviembre de 1997	<b>Mayo de 2002</b>
Egipto	Junio de 1999	Junio de 2001	-
Argelia	Diciembre de 2001	<b>Abril de 2002</b>	-
Líbano	Diciembre de 2001	<b>Junio de 2002</b>	-
Siria	Negociaciones en curso	-	-

Fuente: Elaboración Propia

Hasta ahora hemos visto resultados concretos pero que por lo general responden a las dificultades del contexto para evitar que el Proceso de Barcelona muriera o se convirtiera en un proyecto estéril. En este sentido debe valorarse, como recordaba en el Congreso el propio Miquel Nadal, que "hasta el último momento tuvimos la incertidumbre de si iba a tener lugar o no la reunión" y que ante tales circunstancias la adopción por los asistentes del Plan de Acción es, en palabras de Ignasi Guardans, diputado de CiU "no sólo algo sino un documento de trabajo que es bueno, que es, insisto, no sólo superior a las expectativas sino superior, para tomar un referente claro, a la Conferencia Euromediterránea anterior"<sup>36</sup>. Para evitar la parálisis del proceso de Barcelona, la intención de la Presidencia era conseguir que éste adquiriera vida propia y para ello se entendía que era necesaria la creación de instituciones autónomas. En este campo quizá no se ha conseguido todo lo que España desearía dado que, probablemente, el empuje que le dé la Presidencia de turno seguirá siendo determinante en años venideros. Aún así, deben valorarse avances tangibles como la Fundación o la Asamblea Parlamentaria que pueden abrir el camino a nuevas iniciativas.

La Presidencia española también se había marcado como objetivo global evitar que el Mediterráneo quedara marginado entre las prioridades (políticas y presupuestarias) de una UE

<sup>36</sup> Citas extraídas de la comparecencia de Miquel Nadal en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, (Comisiones: asuntos exteriores)* núm. 486, 7/05/2002, pp. 15700 y 15703

centrada mayoritariamente en la ampliación al Este. En este sentido todos los resultados concretos que hemos ido analizando, y muy especialmente el aumento considerable de fondos dentro del BEI, son elementos positivos. Otra cosa bien distinta es si son suficientes para evitar que se ahonde el abismo en términos de desarrollo entre las dos orillas del Mediterráneo y para que los países del Norte y del Centro de Europa se impliquen más en la política mediterránea de la Unión.

Para conseguir que no sólo los países no mediterráneos sino también las sociedades de los países más directamente implicados valorasen la utilidad y la pertinencia del proceso de Barcelona, la Presidencia creía necesario aumentar su capilaridad y visibilidad. Para ello, aparte de conseguir la creación de nuevas instituciones, también era importante la implicación de la "sociedad civil" en el proceso. Durante este semestre debemos destacar que, como era tradicional, en Valencia se celebró el Foro Civil (aunque muy monopolizado por el conflicto arabo-israelí), pero además en la Comunitat Valenciana se organizaron seminarios y debates diversos<sup>37</sup>. Aunque quizá fueron los debates y las manifestaciones organizadas por grupos anti-globalización y por el Comité de Solidaridad con la Causa Árabe, caracterizados por un tono de protesta pacífico, las que consiguieron un mayor éxito de convocatoria. Gracias a todo ello, la temática euromediterránea adquirió una particular visibilidad dentro de la Comunitat Valenciana, consiguiendo salir de los típicos debates académicos. Debates que por lo demás siguieron aportando propuestas interesantes como el organizado por el Institut Català de la Mediterrània (ICM) antes de que España asumiera la Presidencia o el organizado en Túnez por el rotativo *Réalités* que intentaba hacer balance del proceso<sup>38</sup>.

## Conclusiones

Como hemos recalcado a lo largo de este capítulo, la política mediterránea de la UE puede ser analizada como una ventana de oportunidad para el prestigio de España a nivel europeo e internacional. Aunque no es fácil hacer balance cuando los acontecimientos son tan recientes, podemos afirmar, en primer lugar, que en este semestre se ha hecho evidente que el Mediterráneo es una prioridad para el gobierno español, reorientando así la política exterior del PP en que, tradicionalmente, esta región quedó relegada en favor de otras áreas geográficas como las Américas y que contrastó con el activismo de los últimos gobiernos socialistas respecto a nuestros vecinos meridionales<sup>39</sup>. Pero la quinta cumbre euromediterránea no ha

<sup>37</sup> Entre los que destacaremos el Foro de Valldigna (que giró esencialmente en torno a la temática cultural), la reunión del Observatorio Mediterráneo del Voluntariado, del Comité Permanente para el Partenariado Euromediterráneo de poderes locales y regionales (COPPEM), el encuentro de representantes empresariales de ambas orillas así como diferentes jornadas organizadas por Esquerra Unida del País Valencià y el Partit Socialista del País Valencià (PSPV).

<sup>38</sup> El lector puede encontrar el *Policy Paper* elaborado por el ICM en la siguiente dirección: <http://www.gencat.es/icm/activitats/2001/eeuromedpolicy> y ver más información sobre el *Vº Foro Internacional de Realités* en: <http://www.tunisieinfo.com/realites/853/index.html>

<sup>39</sup> La pérdida de importancia del Mediterráneo en la agenda española es una opinión compartida por Richard Gillespie en su artículo de "Spanish Protagonismo and the Euro-Med Partnership" en Gillespie R. (ed) *The Euro-Mediterranean Partnership, Political and Economic Perspectives*, Londres, Frank Cass, 1997, pp. 44-45 y por Esther Barbé en su *La política europea de España*, Barcelona, Ariel, 1999, pp. 151.

ofrecido únicamente una ventana de oportunidad para el gobierno central, la Generalitat Valenciana también ha visto en ella un espacio ideal para promocionar la ciudad a nivel internacional pero también para atraer proyectos del propio Ministerio de Asuntos Exteriores como la futura instalación de una "Casa del Mediterráneo" en Valencia, semejante a las de Asia y América de Barcelona y Madrid, respectivamente. Iniciativas todas ellas que se enmarcan en la voluntad de realzar la centralidad de Valencia en el Arco Mediterráneo<sup>40</sup>.

Hemos visto resultados, tanto en lo concreto como en lo general, conseguidos por la Presidencia española. Sin embargo, un diagnóstico correcto debe contemplar también los puntos en los que no ha habido avances y analizar hasta qué punto ello se ha debido a una falta de interés de la Presidencia española. En primer lugar destacaremos que la Presidencia rehuyó los temas o proyectos excesivamente políticos y se concentró en iniciativas funcionales, a menudo de carácter económico. Por ello, grandes temas como la democracia o los Derechos Humanos, ya lo hemos visto, quedaron descolgados de la agenda de la diplomacia española.

Junto a la problemática de las violaciones de las libertades fundamentales existen otros dos temas de vital importancia para los pueblos del sur y del este del Mediterráneo que, sin embargo, no eran percibidos como prioritarios por el gobierno español: nos referimos a la liberalización del comercio agrícola y los numerosos impedimentos a la circulación de personas en el área mediterránea. En buena medida esta posición se explica por condicionantes domésticos, o en otras palabras, por el riesgo electoral que supone abordarlas.

El gobierno del Partido Popular ha mantenido respecto a la inmigración, y muy especialmente hacia la procedente del Magreb, una política restrictiva, sabedor de que la inmigración constituye uno de los temas más controvertidos en el debate político actual y que colocar el tema migratorio en la agenda política ha tenido en otros países efectos tan perversos como la subida de las fuerzas de extrema derecha<sup>41</sup>. Esta posición se haría especialmente visible durante la preparación y desarrollo de la Consejo Europeo de Sevilla, con una España convertida en abanderada del endurecimiento de la política de inmigración europea, llegando a proponer incluso las sanciones a países terceros que no pusieran el debido empeño en el control de flujos migratorios clandestinos.

---

<sup>40</sup> Un ejemplo concreto de este discurso puede encontrarse en el texto de Zaplana, E., "La Comunidad Valenciana en el Arco Mediterráneo" en un monográfico de la *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms*, nº 36. Sobre el proyecto de la Casa del Mediterráneo ver la información recogida en "Valencia será la sede permanente de un foro para la cooperación en el Mediterráneo" en *Las Provincias*, 13 de abril de 2002. El rol del presidente Zaplana así como la importancia de esta cumbre en el posicionamiento estratégico de Valencia fue resaltado insistentemente en *Las Provincias* pero también en *Levante* en las informaciones, editoriales y artículos de opinión del mes de abril.

<sup>41</sup> Tendencia que ha ido en aumento en la segunda mitad del semestre de la Presidencia con el anuncio de un endurecimiento de la legislación relativa a los flujos migratorios en Dinamarca, Italia, Austria y Reino Unido, ejemplo que podría seguir el gobierno español (ver Bárbulo, T., "El gobierno planea cerrar todas las vías de regularización a los inmigrantes sin papeles" en *El País*, 6 de junio de 2002). Una política restrictiva que ha generado preocupación entre algunos socios mediterráneos tal como se puso de relieve en la reunión del grupo de los 5+5 de Trípoli

A semejanza de lo que sucede con las migraciones, el tema de la agricultura ha suscitado fuertes protestas por parte de las organizaciones agrarias españolas a la mínima que se ha propuesto aumentar los contingentes de productos provenientes de países terceros mediterráneos. Sin embargo, decíamos al analizar el Plan de Acción que finalmente se hizo una referencia a que se realizará un estudio sobre las posibilidades de liberalizar el comercio agrícola y, a pesar de la indefinición de esta propuesta, las protestas no se hicieron esperar, sobre todo en la misma Comunitat Valenciana que sería una de las zonas más afectadas por una eventual apertura del mercado agrícola<sup>42</sup>. Sin embargo, no todas las reacciones han sido tan negativas y el propio Manuel Marín, diputado del PSOE en el Congreso, consideraba este paso un "notable progreso" que ha de hacer frente al hecho de que "por parte de todas las fuerzas políticas se ha atisbado un mito, un fantasma, respecto a lo que supondría este ejercicio de liberalización"<sup>43</sup>.

La Presidencia española cierra así un período en que ha centrado buena parte de su trabajo en el área Mediterránea. A pesar de un contexto especialmente tenso, sus esfuerzos han conseguido sacar adelante un buen número de proyectos concretos permitiendo dar nuevas energías a un proceso, el euromediterráneo, especialmente debilitado. Esta Presidencia ha representado una segunda oportunidad para la afirmación internacional de España, que aún no pudiendo emular el nivel de optimismo que produjo la Declaración de Barcelona, ha conseguido renovar el compromiso mediterráneo de España, algo mermado en los últimos años. Pero las sociedades del sur y del este del Mediterráneo necesitan también una oportunidad, una oportunidad para ver que los desequilibrios de renta disminuyan en vez de aumentar progresivamente, para ver como las relaciones entre ambas orillas se basen en la confianza y no en la angustia por la seguridad, una oportunidad para ver que el contacto entre los pueblos y sociedades se base en el aprecio de lo diverso y no en el miedo de la invasión cultural. Ni más ni menos, que los principios de la Declaración de Barcelona, cuya consecución dependerá de los esfuerzos de todos los socios del proceso euromediterráneo.

### **Bibliografía básica:**

- Attinà, F. y Stravridis, S. (eds.) *The Barcelona Process and the Euro-Mediterranean issues from Stuttgart to Marseille*. Pubblicazioni della facoltà di Scienze Politiche, Università di Catania, núm 11, 2001.

---

de finales de mayo (véase el artículo de Sanz, J. C., "La política de inmigración preocupa al sur del Mediterráneo", *El País*, 31 de mayo de 2002).

<sup>42</sup> Protestas por ejemplo de la Unió de L'auradors-COAG que podemos leer en "Turquía y Egipto se convertirán en los principales competidores de las frutas y hortalizas españolas" en *Levante*, 23 de abril de 2002. Ver también la dura editorial de *Las Provincias* del día 22 de abril en que se llega a decir que "abochorna que sea precisamente un país como España (...) el que pretenda arruinar su agricultura (y especialmente la valenciana) (...) Afortunadamente sólo es, de momento, una propuesta. Pero sin duda es un error político de primera magnitud"

## DIÁLOGO EUROMEDITERRÁNEO

- Aubarell, G. (ed.) *Las políticas mediterráneas*, Barcelona, Icaria-ICM, 1999.
- Bacaria, J. i Toviás, A., *Librecambio euromediterráneo*, Barcelona, Icaria, 1999.
- Chagnollaud, J-P. y Ravenel, B.. *Euro-Méditerranée, un projet à réinventer*, Confluences Méditerranée, nº 35, París, l'Harmattan, otoño 2000
- Gillespie, R., *Spain and the Mediterranean*, Londres, MacMillan, 2000.
- Gillespie, R. (ed.), *The Euro-Mediterranean Partnership, political and economic perspectives*, Londres, Frank Cass, 1997.
- Henry, J. R. y Groc, G. (dirs.) *Politiques Méditerranéens, entre logiques étatiques et espace civil*" París/ Aix-en-Provence, Karthala-IREMAM, 2000.
- Khader, B. *Le partenariat euro-méditerranéen après la conférence de Barcelone*, París, l'Harmattan, 1997.

---

<sup>43</sup> Citas extraídas de la intervención de Manuel Marín en la comparecencia de Miquel Nadal en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, (Comisiones: asuntos exteriores) núm. 486, 7/05/2002, pág. 15701.



## AMÉRICA LATINA: Entre la esperanza y la desilusión

Juan Pablo Soriano<sup>1</sup>

### Introducción

Desde mediados de la década de los ochenta y hasta mediados de los noventa, la Unión Europea (UE) enfocó su estrategia hacia América Latina (AL) en la expansión del comercio y la inversión a toda la región latinoamericana.<sup>2</sup> La UE reconocería después que con el aumento del perfil de las relaciones políticas sus acuerdos con AL supondrían también el incremento de los intercambios económicos y comerciales entre ambas regiones. Por tanto, a mediados de los años noventa la Comisión Europea y el Parlamento Europeo decidieron impulsar una estrategia más amplia que tuviera en cuenta las vinculaciones políticas, económicas, comerciales, sociales y culturales entre las dos regiones. Asimismo, se despertó un creciente interés en trabajar de manera conjunta con los países de AL para abordar temas críticos de carácter coyuntural y que aparecían de manera recurrente en esa región (crisis políticas y económicas, inestabilidad social e institucional). Situación que se ha traducido en un creciente desarrollo de foros birregionales a todos los niveles, y que tienen su máxima expresión en el proceso de cumbres bianuales entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe.

En este contexto, el objetivo del presente texto es evaluar la actuación de la Presidencia española en lo que respecta a la región Latinoamericana. Un área que ha sido calificada por las distintas administraciones socialistas y populares en España como de interés vital o permanente.<sup>3</sup> Para este fin, en primer lugar se hará un muy breve

---

<sup>1</sup> Juan Pablo Soriano es Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Nacional Autónoma de México, Master in Security Studies por la Universidad de Hull, Reino Unido, y doctorando en Relaciones Internacionales por la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB). Actualmente trabaja como investigador en el Institut Universitari d'Estudis Europeus de la UAB.

<sup>2</sup> Los países que están considerados dentro de las acciones de la UE hacia América Latina son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Los programas y las políticas de la UE hacia los países del Caribe (Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, República Dominicana, Santa Lucía, San Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, y Trinidad y Tobago) y hacia Belice, Guyana y Surinam, se incluyen dentro de las acciones de la UE para los países ACP.

<sup>3</sup> De acuerdo con Esther Barbé, es posible ver los intereses permanentes de España como un triángulo, en el que Europa ocupa el vértice superior, dominando y determinando la relación con las otras dos esferas geográficas de importancia fundamental: América Latina y el Mediterráneo. Véase, Barbé, E., "Spain and CFSP: The Emergence of a 'Major Player'?", en Gillespie, R. y Youngs, R. (ed.), *Spain: The European and International Challenges*, Londres, Frank Cass, 2001, p.51.

recuento de la evolución y del estado actual de las relaciones entre la UE y AL. Después se expondrán las propuestas de actuación que la Presidencia española planteó en tres niveles: el regional, el subregional y el bilateral. Posteriormente, se hará un balance de los resultados obtenidos en cada nivel. Y, finalmente, se establecerán unas breves conclusiones generales sobre los logros (la esperanza) y los pendientes (la desilusión) de la Presidencia española en lo que respecta a las relaciones de la UE con AL.

### **Estado de la cuestión**

Desde 1990 se han intensificado las relaciones entre la UE y Latinoamérica en los ámbitos regional, subregional y bilateral, como resultado de varios procesos, entre los que pueden destacarse los siguientes.<sup>4</sup> Ciertos progresos alcanzados por AL en democracia, derechos humanos, procesos de paz y combate al narcotráfico. Una convergencia respecto a una serie de temas fundamentales (valores culturales, integración regional, seguridad y defensa, etc.). Así como la voluntad común de intensificar los intercambios económicos y comerciales. La consolidación de estas relaciones tiene tres implicaciones básicas: la instauración de un diálogo político permanente, las acciones de cooperación regional y el establecimiento de relaciones comerciales continuas y diferenciadas según las subregiones y los países.<sup>5</sup> Hoy las relaciones UE-AL se sitúan dentro de un conjunto de marcos de diálogo político que incluyen relaciones ministeriales y acuerdos regionales.

**El diálogo político.** Instituido a escala regional, el diálogo político aborda principalmente cuestiones sobre la estabilidad política, la consolidación del Estado de Derecho, el respeto de los derechos humanos, la integración regional, la lucha contra la droga y los delitos conexos, y el tráfico de armas y personas, entre otros. Este diálogo se desarrolla en las reuniones anuales que celebran los ministros de asuntos exteriores en el marco del Grupo de Río. En el caso de la lucha contra el narcotráfico existe un plan de acción específico, que incluye un diálogo de alto nivel cuya continuidad está garantizada por un mecanismo de coordinación y cooperación UE-AL. En esta área, la UE respalda acciones de cooperación principalmente con los países andinos (proyectos de desarrollo alternativos y capacitación institucional). Las acciones se integran en las directrices de la Comisión Europea sobre la cooperación norte-sur en el ámbito de la lucha contra la droga, y forman parte del esfuerzo global de la UE en lucha contra la delincuencia organizada y contra el blanqueo de dinero. Para el caso de Latinoamérica se da prioridad a la lucha contra el tráfico de cocaína.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Un análisis más amplio y detallado sobre las relaciones UE-América Latina puede encontrarse en la página del Observatorio de Política Exterior Europea del Institut Universitari d'Estudis Europeus (<http://www.uab.es/iuee>).

<sup>5</sup> Comisión Europea, *Informe Estratégico Regional sobre América Latina. Programación 2002-2006*, abril 2002, p. 14.

En 1995, en su comunicación titulada “Unión Europea–América Latina: Actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la asociación - 1996-2000”, la Comisión hacía hincapié en la necesidad de adoptar, en relación con AL, diferentes enfoques diseñados de acuerdo con las realidades nacionales y subregionales. La Comisión era consciente de la evolución sufrida por ambas regiones, y por todo el mundo, en la última década, y ponía de relieve los intereses comunes que surgirían con los retos globales y regionales. Por esta razón, la Comisión proponía un refuerzo de asociación UE-AL. Esta prioridad se retomó en 1999, en una nueva comunicación emitida con motivo de la primera Cumbre de Jefes de Estados y de Gobierno de los países de América Latina y el Caribe y de los países de la Unión Europea, celebrada en Río de Janeiro el 28 y 29 de junio de 1999.<sup>7</sup> Dicha cumbre tenía como objetivos reforzar la cooperación y el diálogo político entre las dos regiones y reflejar el compromiso mutuo de intensificar sus relaciones económicas y financieras a todos los niveles. La cumbre acordó impulsar un proyecto de gran envergadura política, económica y cultural: una asociación estratégica birregional.

En su comunicación sobre la Cumbre de Río, la Comisión insistió en la necesidad de reforzar esta asociación estratégica en los niveles político, económico y social, y propuso, con vistas a la Cumbre birregional que se celebraría en Madrid en 2002, intensificar su acción en tres ámbitos prioritarios: la protección de los derechos humanos, la promoción de la sociedad de la información y la reducción de los desequilibrios sociales mediante un enfoque global de la lucha contra la pobreza.<sup>8</sup> De acuerdo con la Comisión, el objetivo central consistía en situar el desarrollo humano y la sociedad civil en el centro de la relación entre ambas regiones.

Las diferencias económicas y de población entre las dos regiones son evidentes. Baste decir que América Latina y el Caribe (ALyC) tienen 35% más de habitantes que la UE y solamente un cuarto de su producto interno bruto (PIB). En el año 2000, la población de ALyC era de 514.5 millones, mientras que su PIB ascendió a 2,140 miles de millones de euros (MM€), y su PIB per capita fue de 4,160€. Por su parte, ese mismo año la UE contaba con 378.5 millones de habitantes, un PIB de 8,524 (MM€), y un PIB per capita de 22,522€.<sup>9</sup>

No obstante las disparidades entre ambas regiones, la UE reconocía que existían áreas de interés común en las que se podía trabajar para generar acuerdos políticamente importantes en los próximos años. Estas áreas incluían, fundamentalmente: el estímulo

---

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> Comisión Europea, *Una nueva asociación Unión Europea/América Latina en los albores del siglo XXI*, COM(99)105.

<sup>8</sup> Comisión Europea, *Seguimiento de la primera cumbre celebrada entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea*, COM(2000)670.

<sup>9</sup> Fuente: Eurostat. News release no. 57/2002-15 May 2002. La información de Eurostat en Internet puede consultarse en: <http://europa.eu.int/comm/eurostat/>.

del libre comercio multilateral y la reforma de la Organización Mundial del Comercio (OMC); la abolición de la pena de muerte en todos los países de ambas regiones; el desarme y la no-proliferación nuclear y convencional; el respaldo al Protocolo de Kioto sobre protección del medio ambiente; y la lucha contra el terrorismo y fortalecimiento de la prevención de conflictos.<sup>10</sup>

**Los intercambios comerciales.** El comercio entre ambas regiones ha experimentado un fuerte aumento en los últimos años, superior a la media mundial, pero con resultados variables de unas regiones a otras, y con un volumen que es poco significativo en su conjunto. Por ejemplo, en el 2000 Brasil y México representaron la mitad del comercio de la UE con ALyC. Ese mismo año, para la UE la región de ALyC representó solamente el 5% de sus importaciones y el 6% de sus exportaciones; y hacia esos países dirigió el 12% de su inversión directa. La UE representa el 10% de las importaciones y casi el 9% de las exportaciones de ALyC. Las importaciones europeas de Latinoamérica están dominadas por productos primarios (petróleo, acero, frutas y vegetales, entre otros) mientras que las exportaciones europeas a América Latina consisten fundamentalmente en maquinaria y equipos de transporte.<sup>11</sup> Aunque la evolución de las transacciones de la UE con los países de ALyC avanza en paralelo a la de su comercio con el mundo, los intercambios de ALyC están ampliamente dominados por los Estados Unidos (EEUU). Entre 1980 y el 2000, la cuota de la UE en las operaciones comerciales latinoamericanas (excluyendo al Caribe) cayó del 20% al 15% y la de Japón pasó del 7% al 5%, mientras que la correspondiente a EEUU creció de un 35% a un 47%. En lo que respecta a la inversión extranjera directa en AL, ésta pasó de 34,262 a 81,225 M€ entre 1996 y 1999, a causa, principalmente, de los programas de privatización de varios países, primero en el sector industrial y a continuación en el de los servicios. En ese mismo periodo, la inversión de los países de la UE pasó a situarse a la cabeza, al incrementar de 14,603 a 46,446 M€. Se observó una participación importante de las empresas europeas, y sobre todo de las españolas, en los procesos de privatización (sector público, bancos, telecomunicaciones, transporte aéreo, energía, etc.).<sup>12</sup>

**Programas de apoyo a América Latina.** En la actualidad, la UE ha establecido seis programas para apoyar a América Latina: AL-INVEST, que busca ayudar a la pequeña y mediana empresa a operar internacionalmente, incentivando a las firmas europeas a que inviertan en empresas latinoamericanas que busquen esa cooperación; ALFA, que se enfoca en la promoción de la cooperación en educación superior entre ambas regiones; URB-AL, que tiene como objetivo establecer vínculos directos y

<sup>10</sup> Comisión Europea, *Seguimiento de la primera cumbre celebrada entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea*, COM(2000)670.

<sup>11</sup> Fuente: Eurostat. News release no. 57/2002-15 May 2002.

<sup>12</sup> Fuente: Comisión Europea, *Informe Estratégico Regional sobre América Latina. Programación 2002-2006*, abril 2002, p. 9.

duraderos entre ciudades europeas y latinoamericanas; ALURE, que promueve el uso óptimo y racional de la energía; ATLAS, que facilita y promueve la cooperación económica entre Europa y Latinoamérica mediante redes de cámaras de comercio e industria; y @LIS, que comenzará a funcionar durante 2002, y que intenta promover los beneficios de la utilización de las tecnologías de la información e intenta servir de puente ante el desequilibrio digital entre ambas regiones<sup>13</sup>.

Al iniciar la Presidencia española, la relación entre ambas regiones presentaba varios factores de preocupación. La UE reconocía que los logros del diálogo con América Latina, en términos políticos y económicos, aún no eran satisfactorios y que era necesario imprimir una visión política más ambiciosa a la relación. Había unos flujos comerciales y financieros entre la UE y AL en declive; Argentina intentaba superar una doble crisis de recesión económica y de deuda externa; en otros países latinoamericanos había muestras de debilidad en las instituciones democráticas (fundamentalmente en Venezuela, pero no exclusivamente) y de procesos de paz empantanados (Colombia). También la iniciativa del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) retomaba impulso<sup>14</sup>, y los países latinoamericanos manifestaban grandes preocupaciones ante el creciente desinterés en AL que entre los gobiernos y las sociedades de Europa generaba el proceso de ampliación de la UE.

En este escenario, el gobierno de José María Aznar se había propuesto profundizar las relaciones UE-AL y aumentar su perfil para favorecer el desarrollo de la región “Iberoamericana”. Estaba por verse si España podía hacer valer su peso en cuestiones latinoamericanas al interior de la UE, y si podía así mejorar su posición frente al conjunto de los países de Latinoamérica.

<b>Cronología de las Relaciones Unión Europea-América Latina</b>	
1969	Creación del Pacto Andino, que en 1996 pasaría a ser la Comunidad Andina (Acta de Trujillo).
1974	Inauguración de las Conferencias bianuales del Parlamento Europeo y del Parlamento Latinoamericano.
1976	Primeras actividades de cooperación entre la UE y América Latina.
1983	Firma del primer acuerdo de cooperación entre la UE y el Pacto Andino.

<sup>13</sup> Véase la página electrónica de la Comisión Europea sobre las relaciones de la UE con América Latina, [http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/la/index.htm](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/la/index.htm).

<sup>14</sup> Se prevé que las negociaciones de creación del ALCA culminen en el 2005. El ALCA sería la zona de libre cambio más importante del mundo, cubriendo todo el continente americano, de norte a sur, es decir, 34 países y 800 millones de personas (equivalente al 40 % del PIB mundial). Más información sobre el ALCA puede encontrarse en: <http://www.ftaa-alca.org/>.

## AMÉRICA LATINA

1984	Lanzamiento del diálogo de San José entre la UE y los países de Centroamérica.
1985	Firma del acuerdo de cooperación UE-Centroamérica.
1986	Creación del Grupo de Río.
1990	Declaración de Roma que establece un diálogo político la UE y el Grupo de Río.
1991	Firma del Tratado de Asunción, que crea el Mercosur.
1994	Firma del Protocolo de Ouro Preto, que refuerza e institucionaliza el proceso Mercosur.
1994	Cuarto encuentro ministerial entre la UE y el Grupo de Río en Sao Paulo: adopción de una declaración para la “asociación”.
1995	Comunicación de la Comisión Europea: “Unión Europea–América Latina: Actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la asociación - 1996-2000”
1996	Primera reunión del diálogo de alto nivel entre la UE y la Comunidad Andina en materia de lucha contra las drogas después de la firma, en 1995, de los acuerdos para los “precursores”.
1997	Firma del Acuerdo de Asociación económica, política y de cooperación con México.
1999	Comunicación de la Comisión Europea: “Una nueva asociación Unión Europea-América Latina en los albores del siglo XXI”.
1999	Cumbre de Río. Primera Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe.
2000	Comunicación de la Comisión sobre el seguimiento de la Cumbre de Río: “Seguimiento de la primera cumbre celebrada entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea”.
2001	Entrada en vigor del acuerdo de libre comercio con México.
2002	Cumbre de Madrid. Segunda Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe.
2002	Firma del Acuerdo de Asociación UE-Chile.

Fuente: Comisión Europea. Información adicional en: <http://europa.eu.int/comm/world/lac/>.

### **Prioridades de la Presidencia española**

La Presidencia española de la UE propuso entre sus prioridades de política exterior profundizar las relaciones de la Unión Europea con América Latina. Debido a cuestiones históricas, políticas y culturales, España tradicionalmente ha buscado tener un gran peso al interior de la UE cuando se han abordado temas relativos a las relaciones entre ambas regiones.<sup>15</sup> De hecho, los vínculos que tiene España del otro lado

---

<sup>15</sup> España intentó en el proceso de negociación de su adhesión a la Comunidad Europea que se le reconociera el papel de interlocutor privilegiado en la relación futura de Europa con América

del Atlántico han sido considerados por los gobiernos de este país como un recurso estratégico y fundamental para su inserción como actor relevante en la definición de la política exterior de la UE. Sin embargo, de acuerdo con algunos analistas, en el caso de América Latina ha habido un patrón de clara divergencia entre las agendas española y europea.<sup>16</sup>

Al final de los años noventa, Latinoamérica se había convertido en un área vital para España, incluso por encima del Mediterráneo, debido a dos factores: la afinidad cultural y el factor económico (en 1998, España era el inversor europeo más importante en América Latina). En este sentido, no es casual que el discurso del gobierno español ha buscado promover la visión de que el propio éxito económico de Europa “está ligado en buena medida a su relación y a su papel en América Latina y el Caribe.”<sup>17</sup> Sin embargo, el interés español en América Latina y el Caribe ha tenido poca resonancia en el nivel europeo. La actividad de política exterior y de seguridad de la UE hacia esa zona ha sido limitada debido a la importancia estratégica que para la agenda europea representan la proximidad geográfica de Rusia y el Mediterráneo.<sup>18</sup> Aunque esto no necesariamente significa algo negativo para España, en tanto que le proporciona un margen de maniobra mucho mayor para promover sus propios intereses en la región. De hecho, algunos análisis han señalado que en algunas áreas ha sido la debilidad de las normas de la UE lo que a Madrid le ha facilitado la persistencia de un perfil internacional ‘distintivo’ (por ejemplo, la promoción de una comunidad Ibero-Americana); aunque en otras áreas las dinámicas convergentes de la UE han implicado una falta de contenido a las pretensiones españolas en la región (libre comercio, trato preferencial a los inmigrantes latinoamericanos, entre otras).<sup>19</sup>

En este contexto, el programa de trabajo de la Presidencia española dedicaba tres párrafos a exponer las grandes líneas que marcarían sus objetivos en lo que respecta a las relaciones UE-AL. En el apartado denominado “Iberoamérica” por la Presidencia española, se detallaban las acciones de la siguiente forma:

---

Latina, pero no lo logró. Véase, Grasa Hernández, R., “La política exterior española hacia América Latina: tendencias recientes y proyección hacia el futuro”, *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, no. 54-55/2001, pp.65-83. Hemos utilizado la versión en Internet de este texto, que puede consultarse en: <http://www.cidob.org/Castellano/Publicaciones/Afers/54-55grasa.htm>.

<sup>16</sup> Barbé, E. Op. cit., p.54-55.

<sup>17</sup> Carnero Fernández, A., “Razones españolas para el éxito de una alianza estratégica entre la UE y los países de América Latina y el Caribe”, *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, no. 54-55/2001, pp.11-21. (<http://www.cidob.org/Castellano/Publicaciones/Afers/54-55carnero.htm>). Alberto Carnero es Director General de Política Exterior para Ibero América en el Ministerio de Asuntos Exteriores de España.

<sup>18</sup> Barbé, E. Op. cit., p.56.

*La Segunda Cumbre Unión Europea-América Latina-Caribe merecerá una atención especial por parte de la Presidencia española, alentando el desarrollo de las relaciones económicas y políticas... Además, se celebrarán Cumbres específicas con Mercosur, Comunidad Andina, México y Chile. La Presidencia española trabajará para profundizar el marco de las relaciones con la Comunidad Andina y Centroamérica... La celebración de estas reuniones podría ser una buena ocasión para concluir las negociaciones del Acuerdo de Asociación con Chile e impulsar decisivamente las que tienen lugar con Mercosur, logrando, en fin, un compromiso de la Unión Europea que asegure el mantenimiento y desarrollo de las relaciones preferenciales con esta zona<sup>20</sup>.*

De lo anterior claramente se desprende que en la propuesta española había tres niveles de actuación para la UE en América Latina: el regional, el subregional y el bilateral. En el nivel regional se incluía la II Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe. En el subregional, se contemplaban los diálogos con el Mercado Común del Sur (Mercosur), con la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y con Centroamérica. Y, en el nivel bilateral, se abordaban las relaciones de la UE con México y con Chile. A continuación se exponen brevemente cada una de estas iniciativas y el contexto que las rodeaba.

### **Propuestas en el ámbito regional**

#### II Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe

Se tenía previsto que durante la II Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe, que se celebró los días 17 y 18 de mayo en Madrid, se impulsaría la asociación estratégica acordada en la cumbre de Río y se establecerían acciones y programas concretos. La Presidencia española consideraba esta cumbre como un elemento clave para dar un nuevo impulso a las relaciones económicas y políticas de Europa con esta zona del mundo. En palabras del eurodiputado vicepresidente del grupo parlamentario popular, la cumbre era “la prueba de fuego” para la voluntad de la UE y AL de construir en conjunto un espacio común de relaciones que vertebrasen un gran eje transatlántico para el siglo XXI.<sup>21</sup>

En octubre de 2001, en una reunión en Bruselas, los países de ALyC y de la UE habían acordado seis puntos en torno a los que giraría la cumbre de Madrid: democracia

---

<sup>19</sup> Youngs, R., “Spain, Latin America and Europe: The Complex Interaction of Regionalism and Cultural Identification”, en Gillespie, R. y Youngs R. (ed.), *Spain: The European and International Challenges*, Londres, Frank Cass, 2001, p.126.

<sup>20</sup> *Más Europa. Programa de la Presidencia española de la Unión Europea*. 1-1/30-6-2002, p. 16.

<sup>21</sup> Salafranca Sánchez-Neyra, J. I., “Cumbre de Madrid: Trascendencia para España y América Latina”, *Foreign Affairs en Español*, vol. 2, no. 2, verano 2002, p.2.

y derechos humanos; la paz, la seguridad internacional y la lucha contra el terrorismo; la lucha contra el tráfico de drogas y delitos conexos, incluido el tráfico de armas; la situación económica internacional y el multilateralismo; el financiamiento para el desarrollo; y, la sociedad de la información. Se acordó también que en torno a la cumbre, la UE realizará encuentros específicos con el Mercosur, con la Comunidad Andina, con Centroamérica, con Chile y con México.

### Estrategia Regional para América Latina

En relación con los mecanismos de cooperación financiera con AL, la Comisión Europea se planteaba crear una estrategia regional para AL y un nuevo reglamento de asistencia a favor de esta región independientemente del de Asia. El nuevo reglamento también armonizaría las reglas que regían la cooperación con AL con las que la UE sigue para el resto de los países en desarrollo, y durante la Presidencia española se iniciarán los trabajos para su adopción. Finalmente, se preveía la creación de nuevos instrumentos para favorecer el intercambio entre la sociedad civil de la UE y de AL, tales como becas de postgrado y un nuevo programa en el ámbito de la sociedad de la información (programa @LIS), así como también la mejora de los programas ya existentes (AL-INVEST, ALFA y URB-AL).<sup>22</sup>

Por otra parte, en vista de la grave crisis económica que sufría Argentina desde finales de 2001, se preveía que la Presidencia de la UE siguiera de cerca la situación de ese país y desplegara las acciones que creyera oportunas a fin de contribuir a la recuperación de la estabilidad y a la salida de la crisis lo más pronto posible.

### **Propuestas en el ámbito subregional**

#### Mercosur

Desde hace algunos años, la Unión Europea está negociando un acuerdo de asociación con el Mercosur. El objetivo es crear una zona de libre comercio y abrir la cooperación a otros capítulos, además de los puramente comerciales. Por su parte, los países del Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) presentaron a finales del 2001 una oferta de liberalización de las importaciones de productos industriales y agrícolas procedentes de la UE. El Mercosur propuso un desmantelamiento tarifario, a lo largo de diez años, sobre los productos siguientes: equipamientos mecánicos y eléctricos, productos químicos y farmacéuticos, equipamientos de transporte e instrumentos y equipamientos ópticos. No se incluyeron, sin embargo, los automóviles, que era una de las prioridades de la UE. En el ámbito de la agricultura, el Mercosur solicitó a la UE, en compensación a la oferta efectuada, la supresión de las subvenciones

a la exportación de sus productos agrícolas a la zona, pero no se había alcanzado un acuerdo definitivo.<sup>23</sup>

La Presidencia española tenía prevista la realización de una Cumbre EU-Mercosur el 17 de mayo, paralelamente a la Cumbre UE-ALyC en Madrid. La cumbre pretendería seguir avanzando en busca de un acuerdo de asociación, y se esperaban resultados importantes en los capítulos políticos y de cooperación, pero no así en los capítulos comercial y agrícola.

### Comunidad Andina de Naciones

Desde la década de los ochenta, y específicamente después del Consejo Europeo de Madrid en 1995, la UE estableció un marco institucional para sus relaciones con la Comunidad Andina de Naciones (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), dándole el mismo trato que se le daba a otros bloques regionales de Latinoamérica. Este marco institucional ha utilizado varios instrumentos en los campos de las relaciones políticas, comerciales y de cooperación. Sin embargo, la Comisión Europea ha puesto un especial énfasis en la cuestión del narcotráfico del área andina. Esta importancia se ha reflejado en un diálogo especializado en el tema.

La Presidencia española señaló que trabajaría para profundizar el marco de las relaciones con la CAN. En este sentido se planteó realizar una Cumbre UE-CAN de forma paralela a la Cumbre Euro-Latinoamericana de Madrid, en la que se esperaba un anuncio, de manera formal, del inicio de negociaciones para el establecimiento de un acuerdo de cooperación y de diálogo político con el conjunto de países que forman la CAN.

### Centroamérica

Desde la década de los ochenta la UE ha brindado su apoyo a los procesos de pacificación en esta región mediante el denominado Diálogo de San José, y ha desarrollado diversos programas de cooperación que buscaban enfrentar las causas socio-económicas de las crisis. Durante los años noventa, la cooperación de la UE con la región buscó consolidar los procesos de paz y los regímenes democráticos, a la par que se impulsaba el proceso de integración regional centroamericana.

La Presidencia española se propuso profundizar el marco de las relaciones de la UE con Centroamérica, para lo cual planteó la celebración de la XVIII Conferencia Ministerial del Diálogo de San José de forma paralela a la Cumbre Euro-

---

<sup>22</sup> Patronat Català Pro Europa, *Presidència Espanyola. VI Informe semestral sobre l'estat de la Unió Europea. Primer semestre de 2002*, Barcelona, 15 de gener de 2002, p. 107.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 108.

Latinoamericana de Madrid, en la que se esperaba un anuncio, de manera formal, del inicio de negociaciones para el establecimiento de un acuerdo de cooperación y de diálogo político con esta región.

### **Propuestas en el ámbito bilateral**

La UE mantiene acuerdos bilaterales con varios países de América Latina.<sup>24</sup> No obstante, hasta el momento los diálogos más importantes son los que mantiene con México y con Chile. Las iniciativas que se presentaron durante la Presidencia española buscaban, fortalecer y profundizar el acuerdo económico, político y de cooperación firmado con México en 1997, por una parte, y concretar la firma de un acuerdo de características similares con Chile. Veamos con más detalle cada una de estas iniciativas.

#### México

El diálogo entre México y la Unión Europea adquirió carácter institucional gracias a la firma en diciembre de 1997 del Acuerdo de asociación económica, de concertación política y de cooperación, y a un Acuerdo interino sobre comercio y asuntos relacionados con el comercio. Estos acuerdos abrían las perspectivas para una liberalización de los intercambios entre AL y la UE, así como la instauración de un diálogo político permanente, puesto que van acompañados, de una Declaración Conjunta de la Unión Europea y de México sobre el diálogo político y de una Declaración Conjunta sobre el diálogo en el ámbito parlamentario. Actualmente, las relaciones con México están determinadas por el Acuerdo de asociación económica vigente desde el 1 de julio de 2000. Las valoraciones sobre el funcionamiento del acuerdo, en general, han sido positivas. Aunque ciertos análisis señalan una infrautilización del acuerdo, especialmente por la parte mexicana.<sup>25</sup> Por lo que hace a

---

<sup>24</sup> Con Argentina existen acuerdos sobre el comercio de los productos textiles (1986, renovado en 1992), un acuerdo en materia de pesca (1994), y acuerdos sobre las oleaginosas (1994) y la energía nuclear (1998). Con Brasil existen acuerdos sobre las importaciones de mandioca (1982-86), el comercio de productos textiles (1986) y las oleaginosas (1994). Con Uruguay existen acuerdos sobre el comercio de productos textiles (que se aplican de forma provisional hasta que se concluyan formalmente) y sobre la carne de ovino y caprino (1980, 1990 y 1994). Con Colombia aún no se ha concluido formalmente el acuerdo sobre el comercio de productos textiles firmado en 1986, por lo que se aplica a título provisional (lo mismo sucede con acuerdos idénticos alcanzados con Guatemala y Perú). En 1995 se firmó un acuerdo para crear fondos de asistencia a la lucha contra la desviación de las sustancias químicas hacia la fabricación ilícita de drogas (precursores). Se han logrado acuerdos idénticos con Ecuador, Perú y Venezuela.

<sup>25</sup> El embajador de la Unión Europea en México y negociador del convenio comercial, Manuel López Blanco, ha señalado que a dos años del acuerdo, México ya debería tener niveles de exportación hacia la UE como los que mantienen Brasil, India e Indonesia, que son tres o cuatro veces más de lo que tiene ahora. En un balance de los dos años de apertura comercial entre ambas partes realizado a principios de julio de 2002, el diplomático sostuvo que México ha desaprovechado este mercado debido a su “obsesión” por Estados Unidos, y podría estar

los intercambios comerciales entre la UE y México, ha habido un aumento del 40% de las exportaciones mexicanas a Europa y del 25% de las exportaciones europeas a México. Pero hay algunos aspectos que aún quedan por dirimir, tales como el problema de los certificados de origen y el respeto de las normas medioambientales mexicanas por parte de los exportadores de automóviles.<sup>26</sup>

La Presidencia española preveía la firma de una convención marco de financiamiento para hacer frente a una serie de problemas estructurales identificados como prioridades de la cooperación entre México y la UE para el periodo 2002-2006. Estos problemas son los siguientes: la lucha contra la pobreza, el desarrollo social, la cooperación científica y técnica, la cultura y la educación, la cooperación técnica y el refuerzo del estado de derecho y de las instituciones democráticas. En el ámbito del diálogo político, se preveía la celebración de una cumbre específica para reunir a la UE con el gobierno mexicano el día 18 de mayo de 2002, de manera paralela a la Cumbre de Madrid entre los países de la UE y los de ALyC.

### Chile

El acuerdo marco de cooperación firmado en 1990, entre Chile y la UE, que ya era muy completo, se sustituyó en 1996 por un acuerdo que reforzaba la cooperación en todos los ámbitos y preveía el establecimiento de una asociación de carácter político y económico entre las partes, que incluya la total liberalización de los intercambios. Sin embargo, la oposición que manifestaban algunos países europeos había constituido hasta finales del 2001 un obstáculo a este objetivo. En este contexto, la Presidencia española tenía como objetivo concluir las negociaciones con Chile y firmar un acuerdo de asociación con motivo de la Cumbre de Madrid, y, por tanto, desvincularla de la firma del posible acuerdo con el Mercosur.

### **Resultados**

Además de las actividades y cuestiones previamente establecidas por la Presidencia española de la UE, durante el primer semestre de 2002 se produjeron diversos acontecimientos en Latinoamérica que ocuparon la atención de la Presidencia y de la opinión pública europea. Principalmente, la crisis política y económica en Argentina, el intento de golpe de estado en Venezuela en abril, y el conflicto armado y el proceso electoral en Colombia. Ante todas estas importantes cuestiones la Presidencia de la UE respondió de diversas formas y con distintas intensidades.<sup>27</sup> No obstante, el

---

exportando a la UE cuatro veces más de lo que envía. Véase, “Obsesión por EU impide aprovechar el tratado: López Blanco”, *Milenio Diario*, México, 1 de julio 2002.

<sup>26</sup> Patronat Català Pro Europa. Op.cit., p. 108.

<sup>27</sup> En la página electrónica de la Presidencia española (<http://www.ue2002.es>) pueden consultarse las siguientes declaraciones relacionadas con estos temas: **Declaración del Alto**

evento clave para las relaciones entre la UE y AL fue, como estaba previsto, la II Cumbre UE-ALyC de Madrid, y las diversas reuniones y anuncios de cooperación birregional que se dieron en paralelo a ese evento.

En el ámbito político, el tema del terrorismo quedó como uno de los que más preocuparon a los países participantes en la Cumbre, los cuales asumieron el compromiso de dar un nuevo impulso a los esfuerzos para combatirlo. Al comienzo de la Cumbre, el Presidente del Gobierno español, José María Aznar, afirmó que frente al terrorismo que "atenta contra las libertades básicas" e intenta "quebrar nuestras democracias, una acción concertada es imprescindible". En este contexto, la petición de Colombia, que buscaba en esta cumbre que la UE incluyera a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en su lista de organizaciones terroristas, fue asumida como un compromiso prácticamente personal por la Presidencia española.<sup>28</sup> En este sentido, la decisión adoptada un mes después por los Ministros de Asuntos Exteriores de la Unión de incluir a las FARC en la lista de entidades a las que la UE aplica medidas restrictivas con el fin de combatir el terrorismo puede considerarse como un claro éxito de la Presidencia española.<sup>29</sup>

En el ámbito económico el acuerdo entre Chile y la UE ocupó gran parte de la atención de la cumbre, y en el documento final los participantes expresaron su satisfacción por la conclusión de las negociaciones. Los líderes de la UE y de ALyC expresaron un apoyo muy claro y decidido en favor del libre comercio birregional, pero sin establecer medidas concretas. En el marco de la cumbre, la UE y el Mercosur finalizaron el capítulo de cooperación en las negociaciones para un tratado de libre comercio y asociación política, pero las diferencias en el terreno comercial no fueron zanjadas y se acordó discutir las a nivel ministerial en Brasilia, el mes de julio, durante

---

Representante de la UE para la PESC sobre las elecciones Presidencia les en Colombia (27 de mayo de 2002); Declaración de la UE sobre la situación en Venezuela (21 de mayo de 2002); Declaración de la Presidencia sobre la situación en Venezuela (12 de abril de 2002); Declaración de la Presidencia sobre el atentado terrorista en Perú (21 de marzo de 2002); Declaración de la Presidencia sobre el secuestro de la candidata Presidencia I en Colombia (25 de febrero de 2002); Declaración de la UE sobre la ruptura del proceso de paz en Colombia (22 de febrero de 2002); Declaración de la UE sobre el Acuerdo de Calendario entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP (24 de enero de 2002); Declaración de la UE sobre los últimos acontecimientos en Colombia (16 de enero de 2002); Declaración de la Presidencia sobre Colombia (10 de enero de 2002); y, Declaración de la UE sobre Argentina (3 de enero de 2002).

<sup>28</sup> El tema causaba polémica, pues la UE había excluido a las FARC, pero sí había incluido a los grupos paramilitares (Autodefensas Unidas de Colombia). La cumbre de Madrid condenó los ataques terroristas y los secuestros en ese país y apoyó la búsqueda de una solución negociada del conflicto de colombiano. Esteruelas, Bosco, "La Unión volverá a estudiar la inclusión de las FARC en la lista de organizaciones terroristas", *El País*, Madrid, 18 de mayo de 2002.

<sup>29</sup> Diario Oficial de las Comunidades Europeas, "Decisión del Consejo de 17 de junio de 2002 relativa a la aplicación del apartado 3 del artículo 2 del Reglamento (CE) nº 2580/2001 sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo y por la que se deroga la Decisión 2002/334/CE", 18 de junio de 2002, pp.26-27.

la Presidencia danesa. También se recomendó a Argentina cumplir todas las condiciones necesarias para llegar a un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional.

Veamos ahora con más detalle los resultados que se generaron en los ámbitos regional, subregional y bilateral de la relación de la UE con los países de América Latina.

### **Resultados en el ámbito regional**

Durante la Presidencia española, las relaciones UE-AL tuvieron dos grandes referentes. Por una parte la Cumbre de Madrid entre la UE y los países de América Latina y el Caribe celebrada el 17 de mayo y, por el otro, la presentación que hizo la Comisión Europea de un Informe Estratégico Regional sobre América Latina.

#### *II Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe*

La Cumbre generó tres documentos fundamentales: una declaración política denominada “Compromiso de Madrid”, un informe de evaluación de los objetivos planteados en la primera cumbre de Río de Janeiro, y un documento en el que se establece una serie de valores y posiciones comunes respecto a distintos temas de la agenda internacional. No obstante la amplitud temática del documento de valores y posiciones (83 puntos que incluyen cuestiones políticas, económicas, sociales y culturales), nos ha parecido que el Compromiso de Madrid es el documento más importante, en tanto que a partir de éste ambas regiones evaluarán más adelante el trabajo realizado.

El Compromiso de Madrid comprende 33 puntos sobre los que se considera que es posible trabajar conjuntamente, y que fueron divididos en tres áreas temáticas: (1) ámbito político, (2) ámbito económico y (3) cooperación en los ámbitos cultural, educativo, científico, tecnológico, social y humano.<sup>30</sup> Los acuerdos políticos abordan temas tales como el fortalecimiento del sistema multilateral y del Estado de Derecho; la Corte Penal Internacional; el reforzamiento de la cooperación para combatir el terrorismo, el narcotráfico y delitos conexos; la erradicación del racismo y la xenofobia; la promoción de la igualdad de género y del bienestar infantil; el reforzamiento del diálogo birregional; el apoyo a una solución negociada al conflicto en Colombia y a los diferendos territoriales entre Guatemala y Belice; y, la situación política en Haití.<sup>31</sup>

En el ámbito económico se tocan temas tales como el papel de los bancos regionales (Banco Europeo de Inversiones y el Banco Interamericano de Desarrollo); la

---

<sup>30</sup> II Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea, de América Latina y del Caribe, “Declaración Política. Compromiso de Madrid”, Madrid, 17 de mayo de 2002.

<sup>31</sup> Ibidem.

situación de los estados del Caribe; el crecimiento económico sostenible; los acuerdos de asociación de la UE con Chile, México y Mercosur; el posible inicio de negociaciones de acuerdos entre la UE y Centroamérica, y la UE y la Comunidad Andina; la crisis de Argentina; la aceleración de los acuerdos de Doha<sup>32</sup> y el trabajo conjunto para la V Conferencia Ministerial de la OMC en México en el 2004; el apoyo a la cumbre mundial sobre desarrollo sostenible de Johannesburgo en agosto de 2002 y la ratificación del Protocolo de Kioto sobre protección del medio ambiente; la participación conjunta en la reforma del sistema financiero internacional; la condena a las medidas de carácter unilateral y efecto extraterritorial; y, el desarrollo de la sociedad de la información.<sup>33</sup>

Aunque el Compromiso de Madrid no hace alusión directa al reciente proteccionismo comercial estadounidense, las declaraciones de varios gobernantes indicaron que las críticas se dirigían hacia los EEUU. Sin embargo, las críticas latinoamericanas no solamente se dirigieron a los estadounidenses. Durante una reunión de los ministros de exteriores, el canciller argentino, Carlos Ruckauf, criticó abiertamente el proteccionismo europeo, afirmando que AL no necesitaba “limosnas” sino que la UE abriera el comercio a sus productos, y calificando de injustos tanto los subsidios de los EEUU como los de Europa. El ministro de exteriores español, Josep Piqué, respondió señalando que la UE estaba pensando el problema. "Sí, señor ministro. Pero para nosotros el problema es que llevan pensándose hace veinte años", le replicó el canciller de Ecuador, Heinz Moeller.<sup>34</sup>

En el ámbito de la cooperación, el Compromiso de Madrid aborda temas tales como la promoción de la diversidad cultural; el reforzamiento del Programa ALFA sobre educación superior y el impulso de nuevos programas sobre sociedad de la información (@LIS para América Latina y un programa similar para el Caribe) y un nuevo programa de becas de postgrado; la construcción de un Espacio Común de Educación Superior UE-ALyC para el 2004; cuestiones de migración; el combate del VIH/SIDA; y, el fomento de la capacidad de respuesta a los desastres naturales. Finalmente, el documento anunció que se haría una sesión de seguimiento de la Cumbre de Madrid durante el segundo semestre de 2002, y que se aceptaba la propuesta del gobierno mexicano de realizar la III Cumbre Unión Europea y América Latina y el Caribe en México en el 2004. Aunque no se aclaró si el evento se realizará durante la Presidencia europea de Irlanda (primer semestre) o de los Países Bajos (segundo semestre).

---

<sup>32</sup> La IV Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Doha en noviembre de 2001, lanzó una nueva ronda multilateral de negociaciones sobre una mayor liberalización del comercio internacional que deberán concluir en 2004.

<sup>33</sup> II Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea, de América Latina y del Caribe, “Declaración Política. Compromiso de Madrid”, Madrid, 17 de mayo de 2002.

<sup>34</sup> “El viaje Presidencia I: subsidios de EE.UU. y de Europa. Una polémica por el proteccionismo”, *Clarín*, Buenos Aires, 18 de mayo de 2002.

Estrategia Regional para América Latina 2002-2006

Por su parte, la Comisión Europea anunció una serie de nuevos proyectos que determinarán su estrategia de cooperación regional con América Latina para el periodo 2002-2006, y que sumados a los ya existentes (ALFA, AL-INVEST, ATLAS, URB-AL) rebasan los 252 millones de euros (ME).<sup>35</sup> Las prioridades de la estrategia de la Comisión Europea para AL son las siguientes: la promoción de la integración regional mediante el fortalecimiento de las redes de la sociedad civil y la sociedad de la información (Programa @lis: 63.5 ME); una iniciativa social para ayudar a reducir las desigualdades sociales (30 ME), que busca mejorar la capacidad de las administraciones de Latinoamérica para desarrollar políticas sociales y para combatir la exclusión de ciertos grupos de población; y un programa para la prevención de desastres naturales, mejorando y asegurando la rápida implementación de operaciones de rehabilitación y reconstrucción (40 ME). El segundo gran proyecto de la Comisión para AL es el programa de becas de postgrado ALBAN (45 ME), que en su primera fase, del 2002 al 2005, permitirá a casi cuatro mil latinoamericanos estudiar e investigar en la UE. Adicionalmente se financiarán: la creación de un observatorio de relaciones euro-latinoamericanas, a fin de crear una red de institutos que se encargue de la monitorización de la agenda UE-AL, de las relaciones multilaterales y de los asuntos subregionales (1.5 ME); y un proyecto para el establecimiento de una red de administraciones latinoamericanas encargadas de la gestión sostenible de la energía, que se espera entre en funcionamiento para el año 2005/06 (20 ME).

**Resultados en el ámbito subregional**Mercosur

La UE y el Mercosur acordaron renovar el compromiso de Acuerdo e intensificar y profundizar las relaciones políticas, económicas, comerciales y de cooperación entre ambas partes. Se destacó un “creciente entendimiento alcanzado en el capítulo político”, particularmente en temas tales como: derechos humanos, democracia y Estado de Derecho; desarrollo sostenible, con consideración de las dimensiones económicas, sociales y medioambientales; paz y estabilidad, prevención de conflictos, fomento de la confianza y la seguridad; refuerzo de la capacidad de gestión de crisis de

---

<sup>35</sup> Comisión Europea, *Informe Estratégico Regional sobre América Latina. Programación 2002-2006*, abril 2002. Cabe destacar que algunos europarlamentarios españoles cuestionaron fuertemente que la Comisión presentara un anteproyecto de presupuesto para el año 2003 con una reducción de 30 ME en ayudas para América Latina. Proyecto que fue presentado algunos días antes de la Cumbre de Madrid. Véanse las intervenciones de los diputados europeos José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra (PPE-DE) y Manuel Medina Ortega (PSE), en la sesión del Parlamento Europeo “Preparación de la Cumbre Unión Europea/América Latina (Madrid, 17/18 de mayo de 2002)”, celebrada el 15 de mayo de 2002.

la ONU; cooperación de la lucha contra el terrorismo; lucha contra el tráfico de estupefacientes, el blanqueo de dinero y otros delitos conexos; y, combate al tráfico ilegal de armas y al crimen organizado. En cuanto al avance de las negociaciones económico-comerciales, y ante el objetivo de concluir lo antes posible las mismas, se acordó que antes de que finalice 2002, tendría lugar una reunión de negociadores a nivel ministerial en Brasilia. Se decidió también iniciar negociaciones sobre medidas sanitarias y fitosanitarias y proseguir las negociaciones sobre vino y bebidas espirituosas, dando por supuesto que los acuerdos que resulten de estas negociaciones quedarían integrados en el compromiso único que constituirá el futuro acuerdo de asociación birregional.<sup>36</sup>

### Comunidad Andina de Naciones

Durante la reunión entre la CAN y la UE se adoptó una nueva iniciativa de negociación para un Acuerdo político y de cooperación, así como la decisión de fortalecer la cooperación en materia de comercio, inversiones y relaciones económicas.

<sup>37</sup> El documento señala que “el logro de los objetivos de este acuerdo y el refuerzo de la cooperación deberían establecer las condiciones con arreglo a las cuales, construyendo sobre los resultados de Doha, pudiera negociarse un Acuerdo de Asociación viable y mutuamente beneficioso, entre la UE y la CAN, que incluya un área de libre comercio.”

<sup>38</sup> Finalmente, en el comunicado conjunto también se hace una velada mención al golpe de estado en Venezuela, al señalar “la necesidad de preservar la plena normalidad institucional y democrática así como el Estado de Derecho” en la región andina. Finalmente, se acordó reforzar “la cooperación para luchar de forma concertada contra el terrorismo, el problema de narcotráfico y los delitos relacionados”.<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup> Segunda Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y del Mercosur, “Comunicado Conjunto”, Madrid, 17 de mayo de 2002.

<sup>37</sup> Cabe destacar que la UE respondió con un rotundo “no” a las aspiraciones del Presidente de Perú, Alejandro Toledo, de negociar de forma individual una asociación estratégica con la UE siguiendo el modelo de México y Chile. “No queremos negociaciones unilaterales, queremos que la CAN negocie en bloque cuando tengamos lista la estrategia”, fue la respuesta del presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi. Soto González, Pablo, “Cita de Madrid: Cumbre pide término del unilateralismo”, *El Mercurio*, Santiago de Chile, 19 de Mayo de 2002.

<sup>38</sup> Reunión entre los Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad Andina de Naciones y la Unión Europea, “Comunicado Conjunto”, Madrid, 18 de mayo de 2002.

<sup>39</sup> La Comisión Europea adoptó seis estrategias de cooperación con la región andina para el periodo multianual 2002-2006. Una de ellas cubre la cooperación regional de la Comunidad Europea con la Comunidad Andina y las otras cinco se refieren, respectivamente a la cooperación con Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. La Comisión Europea planea asignar €420 millones a esta región, centrando su actuación en el combate a la pobreza, el fortalecimiento de la gobernabilidad, la lucha contra el narcotráfico y el apoyo a la integración regional. Véase, European Commission, “The European Commission adopts cooperation strategies with the Andean Community”, Brussels, 17 May 2002. ([http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/andean/rsp/index.htm](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/andean/rsp/index.htm)).

Para la CAN, la iniciativa europea resultó una “importante señal de partida”, pero a todas luces insatisfactoria. El canciller boliviano, Gustavo Fernández, cuyo país ocupaba la Presidencia *pro tempore* de la CAN, señaló que el compromiso de un acuerdo de libre comercio UE-CAN “va acompañado de algunas referencias que van a requerir mucho trabajo y que están relacionadas con el desarrollo de las negociaciones multilaterales de Doha”, lo que posterga el inicio de las negociaciones hasta después de 2004.<sup>40</sup> La CAN también había solicitado la apertura de los mercados europeos a sus productos para sustituir la economía de la producción y tráfico de drogas.<sup>41</sup>

### Centroamérica

Durante la Cumbre UE-Centroamérica los países latinoamericanos no lograron un compromiso de inicio inmediato de negociaciones para negociar un acuerdo de libre comercio con la UE. Al igual que el caso de la CAN, se postergó el inicio de las negociaciones hasta después de que finalicen las negociaciones de Doha, en el 2004<sup>42</sup>. Por otra parte, los temas que se abordaron en la denominada “Agenda renovada común” fueron los siguientes: democracia, derechos humanos, Estado de Derecho, gobernabilidad y sociedad civil; integración regional; relaciones económicas birregionales; seguridad; medio ambiente y desastres naturales; educación, cultura y sociedad de la información; y concertación política sobre temas internacionales de interés común.

Por otra parte, cabe resaltar que a finales de junio, la Comisión Europea dio a conocer una serie de estrategias de cooperación específicas con cuatro países Centroamericanos, orientadas, en términos generales, a la reducción de los desequilibrios sociales y la lucha contra la pobreza, y la mejora de los sistemas educativos y de gobierno. Así durante el periodo 2002-2006, la Comisión destinará a El Salvador 60 millones de Euros, a Guatemala 77 millones, a Honduras 131 millones y a Nicaragua 176.5 millones.<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> Agencia EFE, “UE-Latinoamérica-Bolivia: Bolivia valora logro de ‘señal de partida’ para Asociación con UE”, Madrid, 17 de mayo de 2002.

<sup>41</sup> El presidente de Bolivia y Secretario de la CAN, Jorge Quiroga, señaló que “es imposible tener programas integrales de lucha contra el narcotráfico si no se ofrecen nuevas oportunidades a todos los que dependen directa o indirectamente de la economía de la cocaína, y para ello hay que abrir los mercados a los productos de estos países, para que los cultivos sustitutivos sean rentables.” Agencia EFE, “La UE y la Comunidad Andina se comprometen a reforzar la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico”, Madrid, 18 de mayo de 2002.

<sup>42</sup> XVIII Conferencia Ministerial del Diálogo de San José, “Comunicado Conjunto”, Madrid, 18 de mayo de 2002.

<sup>43</sup> Véase, European Commission, “Mexico, El Salvador, Guatemala, Honduras, and Nicaragua: European Commission sets out five year strategy for co-operation (Country Strategy Papers)”, Brussels, 26 June 2002. ([http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/la/news/ip02\\_937.htm](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/la/news/ip02_937.htm)).

## Resultados en el ámbito bilateral

### Chile

El presidente del Consejo Europeo, el presidente de Chile y el presidente de la Comisión Europea anunciaron la conclusión de las negociaciones para celebrar un Acuerdo de Asociación que dé marco a las relaciones políticas, económicas y de cooperación entre la UE y Chile. De acuerdo con ambas partes “este logro constituye un importante avance en el fortalecimiento de sus relaciones en los ámbitos político, económico, comercial, cultural y de cooperación.”<sup>44</sup> En la parte del diálogo político, el texto prevé que Chile y la UE se esforzarán por coordinar sus posturas y adoptar iniciativas conjuntas en los foros internacionales y por cooperar en el ámbito de la política exterior y de seguridad, así como en la lucha contra el terrorismo. En el área de la cooperación, Chile y la UE tratarán de “fortalecer las capacidades institucionales para apoyar la democracia y el comercio, estimular sinergias productivas y fomentar la competitividad y la innovación y promover el desarrollo social, que debería ir acompañado de desarrollo económico y de protección del medio ambiente.” En el capítulo comercial de acuerdo con ambas partes las negociaciones permitieron lograr, según las partes, “los resultados más ambiciosos e innovadores que tanto la UE como Chile han logrado jamás en un Acuerdo bilateral de este tipo.”<sup>45</sup>

### México

Además de Chile, México es quien puede sentirse más satisfecho con los resultados de la Cumbre, ya que se revisará su acuerdo de asociación con la UE en 2003 a fin de ampliarlo al estilo del que negoció Chile, y consiguió la sede para la III Cumbre UE-ALyC. Como afirmó un negociador chileno, el hecho de que México organice la próxima cumbre eurolatinoamericana de 2004, le otorgará un protagonismo esencial, como interlocutor regional, que le "permitirá, políticamente, recuperar su liderazgo en América Latina".<sup>46</sup> Un liderazgo que ha venido perdiendo como resultado de su política de acercamiento con Washington.

---

<sup>44</sup> Declaración Conjunta Chile/UE, Madrid, 17 de mayo de 2002.

<sup>45</sup> El texto negociado incluye un acuerdo de libre comercio en bienes, que prevé un nivel alto de liberalización y un acuerdo en materia de vinos y licores, y un acuerdo sobre cuestiones sanitarias y fitosanitarias.” Ambas partes negociaron un acuerdo comercial substancial en materia de servicios, contratos públicos y liberalización de inversiones. Se incluyen además normas sobre competencia y propiedad intelectual, y un sistema de solución de controversias. Ibidem.

<sup>46</sup> Lescornez, Macarena, “Acuerdo con la UE. Lo que viene después del cierre oficial de las negociaciones: El largo camino antes de cantar victoria”, *El Mercurio*, Santiago de Chile, 19 de Mayo de 2002.

Durante la cumbre bilateral UE-México se evaluaron positivamente los primeros 18 meses de vigencia del acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación. Se señaló que en este periodo el comercio bilateral creció el 28,6%. Las exportaciones mexicanas a la UE aumentaron el 44% mientras que las ventas europeas a México se incrementaron en un 23%. Asimismo, se acordó emprender acciones para fortalecer las relaciones políticas y económicas entre ambas partes.<sup>47</sup> Mención especial se hizo de los trabajos preparativos para la Cumbre de Johannesburgo a fines de 2002, en los que se buscará acordar una posición común. También se habló de la necesidad de fortalecer el capítulo de cooperación del Acuerdo mediante la suscripción de acuerdos sectoriales en ciencia y tecnología; medio ambiente; y educación y formación superior. Finalmente, se acordó realizar el Primer Foro UE-México con la sociedad civil mexicana y europea en Bruselas a finales de 2002<sup>48</sup>.

## Conclusiones

Puede decirse que la Presidencia española cumplió cabalmente con los objetivos planteados en su programa de trabajo. Pero, ¿mejoró esto las relaciones de la UE, y en particular las relaciones de España, con América Latina? En los ámbitos político y de cooperación, es posible decir que sí. En el ámbito económico-comercial, sin embargo, los resultados no permiten una evaluación positiva.

Durante la Presidencia española de la UE se confirmó la importancia fundamental que España otorga a América Latina. Pero también se confirmó que, en términos generales, todavía hay una importante divergencia entre las agendas española y europea en lo que respecta a esta región. En la mayoría de los niveles de actuación de la UE en AL (sobre todo en el nivel regional y en el subregional), las dinámicas convergentes de la UE generan una falta de contenido a las pretensiones españolas en la región, especialmente en las que están relacionadas con el comercio.

Pese al empeño de la Presidencia española y de los líderes latinoamericanos, las diversas cumbres celebradas en Madrid arrojaron pocos progresos en el camino del desmantelamiento de las barreras comerciales al comercio entre los dos continentes (a excepción de los casos de Chile y México). Específicamente, el conflicto sobre las

---

<sup>47</sup> A finales de junio, la Comisión Europea dio a conocer una estrategia de cooperación con México para el periodo 2002-2006, mediante la cual se asignarán 56.2 millones de Euros para: consolidar el estado de derecho y reforzar la modernización de sistema judicial de México; fortalecer el desarrollo social, reducir las inequidades y construir una capacidad productiva en las regiones pobres del sur y sureste de México; incrementar las relaciones entre las pequeñas y medianas empresas de las dos regiones; e incrementar la cooperación científica y tecnológica. Véase, European Commission, *Country Strategy Paper 2002-2006 Mexico*, Brussels, 26 June 2002

([http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/mexico/intro/index.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/mexico/intro/index.htm)).

<sup>48</sup> Cumbre México-Unión Europea, "Boletín de Prensa", Madrid, 18 de mayo de 2002.

cuestiones agrícolas parece todavía inabordable: los países latinoamericanos buscan el acceso de sus productos a los mercados europeos y el final de los masivos subsidios a la agricultura europea, y los europeos no tienen una motivación suficiente para conceder tales cuestiones. Y hasta que ese conflicto se aborde –y en Madrid no fue el caso- las promesas de comercio de la UE continuarán sonando vacías en varias capitales al otro lado del Atlántico. En este sentido, puede decirse que la Presidencia española generó una amplia desilusión entre varios sectores de las sociedades de América Latina.

Esto no impidió, sin embargo, que la UE formulase nuevas promesas, tales como un vago compromiso con los países de Centroamérica y la CAN para expandir su acceso a los mercados europeos en algún momento después del 2004. Estos países esperaban un acuerdo para iniciar negociaciones sobre libre comercio, pero no lo lograron. Aunque incluso si lo hubieran logrado eso tampoco habría implicado grandes cambios. El Mercosur comenzó las negociaciones para un acuerdo de asociación con la UE en 1999, pero después de tres años esas negociaciones siguen atoradas en las cuestiones agrícolas. La imposibilidad de los líderes latinoamericanos para alcanzar avances concretos en su agenda comercial factiblemente incrementó las preocupaciones respecto a que su región está siendo dejada de lado por el sistema económico global.

No obstante los tropiezos en el ámbito comercial, es necesario reconocer que varios países latinoamericanos se verán beneficiados de una serie de importantes apoyos económicos de la UE para la promoción de los derechos humanos, el combate a la pobreza, el fortalecimiento de las instituciones y del Estado de Derecho, para la lucha contra las drogas y para apoyar la integración regional. Si bien la asignación de 920.7 millones de Euros por parte de la Comisión Europea a México, Centroamérica y la región andina para el periodo 2002-2006 no recibió una gran difusión en ninguna de las dos orillas del Atlántico, es de esperarse que los posibles impactos positivos que estas ayudas tengan en América Latina contribuirán a mantener la imagen de la UE como un actor solidario con la región.

Por otra parte, en el ámbito del diálogo político, los líderes europeos y latinoamericanos lograron acordar una nueva solidaridad, o “frente común”, contra lo que se percibe como los excesos políticos de la administración de George W. Bush. Un acuerdo que quizás haya ayudado a llenar el vacío que para muchos países latinoamericanos dejó la falta de progreso en las cuestiones comerciales. Quedó claro que ambas regiones buscan profundizar sus relaciones políticas en temas como el Tribunal Penal Internacional o el Protocolo de Kioto (ambas iniciativas rechazadas por los EEUU), o el combate al terrorismo (un tema central en la agenda española y estadounidense). Por lo tanto, en el medio plazo esta creciente convergencia política quizás proporcione a las dos regiones nuevas oportunidades de acuerdo y cooperación en foros internacionales tales como la OMC o la ONU. Y quizás de manera más importante para América Latina, y para España, proporciona a la Unión Europea otra

razón para mantener su atención en esa región. Y en este hecho es donde radica la principal esperanza para el futuro de las relaciones entre ambas regiones.

**Bibliografía básica:**

- Gillespie, R. y Youngs R. (Ed.), *Spain: The European and International Challenges* Londres, Frank Cass, 2001.
- Stevens, W., “América Latina y la UE. Segunda cumbre entre regiones”, *Política Exterior*, Vol. XVI, No. 87, Mayo/Junio 2002, pp. 33-43.
- Vacchino, J. M., “Hacia la II Cumbre UE-ALyC”, *Sistema Económico Latinoamericano*, mayo 2002. (<http://www.sela.org>).
- Valcárcel, D., “Cumbre eurolatinoamericana, 17 de mayo”, *Política Exterior*, Vol. XVI, No. 87, Mayo/Junio 2002, pp. 26-32.
- *Varios autores*, "España ante la segunda cumbre entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, No. 54-55/2001. Número especial. (<http://www.cidob.es/Castellano/Publicaciones/Afers/54-55.html>)
- *Varios autores*, “Europa-América Latina”, *Foreign Affairs en Español*, Vol. II, No. 2, verano 2002. Número especial. (<http://www.foreignaffairs-esp.org>)

## RELACIONES TRANSATLÁNTICAS: ¿Hacia la dilución del partenariado estratégico?

Oriol Costa<sup>1</sup> y Pablo Aguiar<sup>2</sup>

Este capítulo pretende recoger y analizar la evolución de las relaciones entre EEUU y la UE y entre ésta y el Canadá a lo largo del primer semestre de 2002. Dedicaremos el grueso de nuestra argumentación a la primera de las bilaterales, mientras que la segunda será brevemente objeto de nuestra atención en un cuadro resumen al final del texto.

### Introducción

Un vistazo a la historia de los últimos cien años (dos guerras mundiales y una guerra fría, sin ir más lejos) y a algunas cifras<sup>3</sup> dan muestra de la magnitud y la importancia de las relaciones entre Estados Unidos y Europa.

Abordaremos en las siguientes páginas la vertiente transatlántica de la actuación de la Presidencia española en materia de política exterior europea. Lo cual nos obliga a empezar apuntando algunos de los *a priori* que guiarán nuestra reflexión. A saber:

- 1) El término "relaciones transatlánticas" es un término amplísimo. Incluye las relaciones entre ambas orillas del Atlántico en todas sus variantes: entre Estados, en la OTAN y entre Estados Unidos y la Unión Europea. Las unas se solapan con las otras de manera imperfecta y mantienen relaciones de interdependencia entre sí. La compleja convivencia entre vías intergubernamentales y vías comunitarias en el seno de la política exterior europea viene a añadir densidad a esta enmarañada red de intercambios políticos y económicos. El ámbito de nuestro estudio va a ser exclusivamente (en la medida en que esto sea posible, claro está) el de las relaciones UE-EEUU. Y, en especial, a lo tocante a la labor desarrollada por la Presidencia del primer semestre de 2002.

---

<sup>1</sup> Oriol Costa es profesor de Relaciones Internacionales en la UAB, doctorando en Relaciones Internacionales en la UAB y licenciado en Ciencias Ambientales por la misma universidad.

<sup>2</sup> Pablo Aguiar es profesor de Relaciones Internacionales en la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB), doctorando en Relaciones Internacionales en la UAB y licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid (UCM).

<sup>3</sup> 500.000 millones de dólares de comercio entre ambas orillas del Atlántico, lo que supone el vínculo comercial más importante del mundo y otros 500.000 millones de dólares por cada socio en inversiones en el otro, lo que se traduce en la creación de un total de seis millones de puestos de trabajo, por poner unos pocos ejemplos.

- 2) El objetivo, pues, consistirá en hacer un rápido recorrido por el camino andado hasta la Presidencia, analizar la agenda de ésta, evaluar su mayor o menor grado de éxito y extraer algunas conclusiones. Todo lo cual nos obliga a efectuar otras tres puntualizaciones.
- a- La agenda es forzosamente multidimensional y dinámica. Es decir, dada la importancia de EEUU y de la UE como actores en el sistema internacional y la amplitud de sus relaciones, una buena parte de la agenda tiene que ver con la gestión más o menos conjunta de algunos ámbitos de la vida internacional y, por tanto, está fuertemente condicionada por la evolución, a menudo autónoma, de éstos. Dicho de otro modo, el orden del día de las relaciones transatlánticas depende, más que en otros campos de la política exterior europea, de la evolución de algunos conflictos regionales, de los avatares de ciertos mercados financieros y de otros factores que se escapan de la planificación y la determinación estratégica de prioridades.
  - b- Terminada la Guerra Fría, el sistema internacional ha entrado en una etapa de aceleración de los cambios que ya venía registrando desde los años setenta, la convergencia de los cuales va a configurar una u otra estructura de poder. Para decirlo con rapidez, si el equilibrio de poder opera, entonces hay posibilidades de que esté operando en la configuración de las relaciones entre la UE y los EEUU. Este tipo de desarrollos, bien estudiados por algunos autores de las Relaciones Internacionales, pueden tener una evolución también ajena a la voluntad expresada por los actores. Para decirlo con Andreas Falke, "la estructura importa. Aun si la UE no quiere actuar de contrapeso del poder de los EEUU, tiene todos los incentivos para intentar escapar de la dependencia, porque en un entorno unipolar aumenta el riesgo de ser abandonado por el hegemón". En efecto, "una situación unipolar actúa como catalizador de respuestas unificadas"<sup>4</sup>.
  - c- Todo ello hace que la valoración del éxito o fracaso de la Presidencia en materia de relaciones transatlánticas esté especialmente cargada políticamente. Es decir, lograr posturas de consenso con EEUU en cuestiones relacionadas con el desarrollo, el cambio climático u Oriente Próximo puede no ser (o sí) positivo para la proyección de la UE como actor internacional.

Éstas son, pues, algunas de las claves interpretativas que enmarcarán el análisis del desempeño de la Presidencia en lo concerniente a las relaciones transatlánticas. De todos modos, tomemos tierra y esbozemos el camino recorrido hasta ahora.

---

<sup>4</sup> Falke, A., "The EU-US Conflict over Sanctions Policy: Confronting the Hegemon", en *European Foreign Affairs Review*, 5, 139-163, 2000, pp. 141 y 145.

## Estado de la cuestión

El 22 de noviembre de 1990, pocos meses después de la caída del muro de Berlín, durante la Presidencia italiana y recién estrenado el mandato de George Bush padre, la UE y Estados Unidos firmaban la **Declaración Transatlántica**, formalizándose la relación bilateral entre ambas entidades. En este primer paso se establecían seis objetivos comunes: 1) promocionar la democracia; 2) promover la estabilidad y paz internacionales; 3) conseguir un entorno económico mundial que permita un crecimiento sostenido; 4) promocionar los principios de la economía de libre mercado, limitando las medidas proteccionistas; 5) prestar apoyo a los países en vías de desarrollo inmersos en reformas políticas y económicas; y 6) acompañar los procesos de cambio iniciados por los países de Europa Central y Oriental. Por último, la declaración establecía un marco de relaciones fundado en tres niveles de reuniones bianuales: en la cumbre (Presidente del Consejo y de la Comisión junto con el Presidente de EEUU), a nivel ministerial (Ministros de Asuntos Exteriores de los estados miembros de la UE junto con un representante de la Comisión y el Secretario de Estado norteamericano); y entre la Comisión y representantes del gobierno norteamericano. Además, se establecía la posibilidad de consultas *ad hoc* entre el Secretario de Estado y la *troika* comunitaria siempre que fuera necesario.

La gestación de la Declaración Transatlántica y, por tanto, de los primeros pasos en las relaciones entre la Europa comunitaria y los Estados Unidos, vino fuertemente marcada (e impulsada) por la necesidad de dar respuesta a los vertiginosos cambios que acaecían, y estaban por acaecer aún, en la Europa del Este. En efecto, EEUU y la CE deseaban presentar ante los desarrollos en la Europa central una imagen de unidad en el diagnóstico y en la acción política, así como señalar a estos países el camino a seguir (y las condiciones para recibir el apoyo de los dos socios transatlánticos). Esto es, democracia, derechos humanos y mercado.

En 1995, durante la anterior Presidencia española y el primer mandato de Bill Clinton, se aprobaron la Nueva Agenda Transatlántica (en adelante NAT) y el Plan de Acción Conjunto (en adelante PAC). Ambos documentos profundizaban en los objetivos señalados en la Declaración Transatlántica. El cuadro siguiente resume el contenido de los dos documentos.

### **Cuadro 1: Objetivos de la Nueva Agenda Transatlántica y el Plan de Acción Conjunto**

#### **1. Promoción de la Paz, estabilidad, democracia y el desarrollo del planeta**

- Trabajar conjuntamente para una Europa estable y próspera
- Proceso de Paz en Oriente Medio.
- Compartir responsabilidad en otras regiones
- Cooperación para el desarrollo y asistencia humanitaria
- Derechos humanos y Democracia
- Cooperación en Organizaciones Internacionales
- No proliferación y desarme internacional

Fuente: elaboración propia a partir de la información contenida en el sitio web [http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/us/intro/index.htm](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/us/intro/index.htm) (consultado en mayo de 2002).

La NAT y el PAC suponen, como puede verse en el cuadro, y respecto de la Declaración Transatlántica, una profundización de las relaciones entre los dos socios. Según Phillippart<sup>5</sup>,

- 1) Sube un nivel el rango del compromiso mutuo, que pasa de una mera declaración a un acuerdo con objetivos concretos.
- 2) Se multiplican los diálogos estructurados (tanto públicos, que ya no se limitan al más alto nivel, como privados);
- 3) Se crea un marco de relación muy flexible, en el que un "grupo de alto nivel" compuesto por altos funcionarios de EEUU, de la Presidencia y la Comisión es asistido por un "Grupo de Trabajo NAT" (*NTA Task Force*) encargado de preparar las cumbres, evaluar los avances en los diferentes temas y proponer nuevos objetivos. Este Grupo de Trabajo NAT debe permitir también integrar en la agenda las cuestiones que los avatares del conjunto del sistema internacional aconsejen introducir. Como decíamos más arriba, el orden del día debe permanecer siempre abierto.

---

<sup>5</sup> Phillippart, E. y Winand, P. (eds.), *Ever closer partnership. Policy-Making in US-EU Relations*, P.I.E.- Peter Lang, Bruselas, 2001.

- 4) La agenda experimenta una ampliación muy significativa (en el PAC aparecen hasta 203 objetivos bilaterales), aunque en su centro siguen figurando las cuestiones comerciales, como corresponde a la distribución de competencias entre Estados europeos e instituciones comunitarias. A pesar de todo, esta ampliación del orden del día evita algunas de las cuestiones más peliagudas: agricultura, pena de muerte, asuntos monetarios y las relaciones con algunos países como Libia, Irán e Irak.

La NAT y el PAC, pues, permiten una profundización de las relaciones entre EEUU y la UE. No sin algunas debilidades y límites, producto, parcialmente como mínimo, de las cuestiones que eran motivo de nuestra reflexión en el apartado primero. A saber:

- 1) Los compromisos tienen un perfil bajo. Phillippart afirma que un 32% de ellos guardan relación con el intercambio de información, diálogos y consultas, un 27% con iniciativas de coordinación, un 35% con la cooperación en aspectos concretos y un 6% con acciones conjuntas.
- 2) La NAT y el PAC no van acompañados de la firma de un tratado, lo que habría dotado a estos documentos de mayor fuerza jurídica. Cabe interpretar este hecho como una muestra de la voluntad de mantener las relaciones en el fluido plano de lo estrictamente político.
- 3) Destacaremos también que la única mención a la seguridad fuerte (vinculada a lo militar) aparece en la NAT en los siguientes términos: "reafirmamos la indivisibilidad de la seguridad transatlántica. La OTAN continua siendo, para sus miembros, la clave de bóveda de la seguridad transatlántica, y proporciona el vínculo indispensable entre Norteamérica y Europa". Es decir: una formulación general, ampliamente compartida por las dos partes (y por los Estados de la UE), que incluye un buen número de posibilidades para el despliegue (o no) de capacidades de defensa de la Unión y un margen considerable de opciones para su articulación, más o menos autónoma, con la OTAN. Y, sobre todo, una formulación que traslada a esta otra organización las decisiones que al respecto debieran tomarse.

Desde 1995 hasta hoy en día se han producido algunos avances en temas de la *low politics*, como la aprobación en 1997 del Acuerdo sobre Cooperación Aduanera o el Acuerdo sobre Ciencia y Tecnología firmado en diciembre del mismo año. El avance más importante se produjo durante la Presidencia británica en 1998, cuando se lanzó la Asociación Económica Transatlántica (en adelante AET). Este partenariado insiste, en el terreno multilateral, en proseguir en la liberalización mundial de la economía, y en el campo bilateral, en revisar y suprimir las barreras técnicas al comercio mutuo.

En marzo de 2001, tras la toma de posesión de la nueva administración norteamericana, la Comisión Europea emitió una Comunicación<sup>6</sup> tratando de dar un nuevo impulso a las relaciones transatlánticas. Para lograr este objetivo, el documento sugiere la necesidad de establecer una serie de temas estratégicos a ser analizados de modo prioritario. Efectivamente, "los socios optan generalmente por prioridades a corto plazo, sin seguir siempre las iniciativas previstas. Muy a menudo, el orden del día se ve influenciado por la última crisis producida, por una rotación de la Presidencia de la UE o por nuevas preocupaciones surgidas inesperadamente en Estados Unidos". Más adelante se defenderá que durante el primer semestre de 2002 han coincidido todos estos elementos. En todo caso, proseguía la Comisión, parece necesario identificar temas estratégicos y de largo alcance. La propuesta incluye: las amenazas a la seguridad; globalización y sistema de comercio multilateral; lucha contra la delincuencia organizada; el orden económico internacional; temas energéticos; protección del consumidor; cuestiones macroeconómicas; lucha contra la pobreza; y economía digital. Además se propone limitar el número de reuniones, especialmente a nivel ministerial, de modo que se recuperen los formatos más restringidos (reunión de los líderes seguida por el pleno). Lo cual debería permitir que las reuniones se concentraran en temas estratégicos.

En definitiva, la superposición de vínculos (EEUU-estado miembro comunitario, EEUU-UE, en el seno de la OTAN), la atención prestada a los *global challenges* y el ejercicio del papel de hegemon por parte de EEUU han situado las relaciones transatlánticas en un continuo estado de cambio. Veamos ahora qué agenda ha insertado la Presidencia española en este proceso.

### **Prioridades de la Presidencia española**

La Presidencia española, pues, viene precedida de un proceso de larga duración de formación y cambio de las relaciones transatlánticas. Pero está, a la vez, condicionada por un proceso, más reciente pero muy visible, de enfriamiento de las relaciones, cuando no de alejamiento, entre socios. La entrevista de Chris Patten a *The Guardian* (de 9 de febrero de 2002) puede ser una buena muestra de ello. En efecto, si inmediatamente después del 11 de setiembre el partenariado entre EEUU y los europeos (en las diferentes acepciones) parecía pasar por muy buenos momentos, el desarrollo de

---

<sup>6</sup> Comisión de las Comunidades Europeas "Comunicación de la Comisión al Consejo. Hacia un refuerzo de la relación transatlántica hacia la dimensión estratégica y la obtención de resultados", Bruselas 20.3.2001. COM (2001) 154.

las operaciones militares en Afganistán se ha venido a sumar a una lista de agravios de la UE para con los Estados Unidos, sobre los que volveremos más adelante.

Es en este marco en el que la Presidencia ha establecido su agenda. En la *Declaración institucional de la Presidencia en el Pleno del Parlamento Europeo sobre relaciones transatlánticas*, presentada el 13 de marzo de 2002, se esbozan las siguientes líneas-fuerza<sup>7</sup>:

- 1) Cooperación en la lucha contra el terrorismo. El objetivo es avanzar hacia un Convenio de Extradición y hacia un Convenio de Asistencia Judicial Mutua en Materia Penal. El terrorismo ocupaba, al principio del semestre, el primer plano de la agenda política española, interna e internacional, en lo tocante a la construcción europea y en lo relativo a las relaciones de España con el resto de sus socios. Lo mismo podía decirse de la agenda política norteamericana. En buena medida, esto explica su ubicación en lo más alto de la jerarquía de prioridades.
- 2) La cooperación en los "asuntos internacionales", cajón de sastre que incluye algunos conflictos (a menudo llamados "temas regionales", entre los cuales el sitio web de la Comisión cita Afganistán, Oriente Medio y los Balcanes Occidentales) y la gestión de los ámbitos de la interdependencia internacional no mencionados en otros epígrafes, así como las relaciones con la Federación Rusa.
- 3) Examinar las cuestiones comerciales, entre las cuales los contenciosos comerciales (podemos citar algunos: el acero, las *Foreign Sales Corporations*, las hormonas y las clementinas españolas). El documento propone también el establecimiento de una "agenda positiva" al respecto.
- 4) Desarrollar líneas conjuntas de actuación con vistas a la Cumbre de Johannesburgo (a celebrar en setiembre de 2002) y, en general, en temas ambientales y relacionados con el cambio climático.

Cabe apuntar que la información suministrada por la Comisión<sup>8</sup> incluye, también, el desarme y la no-proliferación (donde la "UE continuará sus intensas, aunque difíciles, consultas con los EEUU") y la cooperación en el campo de la sociedad de la información.

## Resultados

---

<sup>7</sup> Dichas prioridades aparecen sintetizadas en: Patronat Català Pro Europa, *Informe del Patronat: España 2002. Presidencia Europea*, Barcelona, 2002.

Durante los días 2 y 3 de mayo tuvo lugar en Washington la Cumbre UE-EEUU, con la asistencia de José María Aznar, Romano Prodi, Chris Patten, Pascal Lamy, Josep Piqué y Javier Solana por parte de la Unión. Nos disponemos ahora a observar cuáles de los aspectos presentados más arriba recibieron una mayor atención. Tres fueron los ámbitos privilegiados: cooperación judicial y en materia de terrorismo, Oriente Próximo y cuestiones comerciales. Para terminar realizaremos un balance global acerca del estado de salud de las relaciones transatlánticas.

### **Cooperación judicial y en materia de terrorismo**

La cooperación en la lucha contra el terrorismo, con sus extensiones hacia la cooperación judicial, ha gozado de una singular convergencia de agendas que le ha permitido ubicarse en el primer lugar de la lista de prioridades en ambas orillas del Atlántico. En efecto, a la fijación de la Presidencia española (y, por ende, de la Unión Europea) con el terrorismo se le han sumado las repercusiones que han tenido los atentados del 11 de setiembre sobre la política exterior de la administración Bush.

Todo ello ha facilitado que, en el plano de las relaciones entre EEUU y la UE, se haya acordado iniciar negociaciones para la adopción de un acuerdo sobre extradición y cooperación judicial, que sería el primer acuerdo de este tipo adoptado por la Unión con un tercer país.

Sin embargo, la persistencia de la pena de muerte en 38 estados de los EEUU, así como los tribunales militares de este país son, por ahora, los escollos más evidentes hacia la firma de este acuerdo. EEUU no parece, de momento, preparado para aceptar las excepciones que la UE pretende introducir con el objetivo de evitar la extradición en los casos en los que esté prevista la pena capital o bien sean de aplicación de procedimientos judiciales estadounidenses que no reúnan las garantías percibidas como necesarias por la Europa comunitaria.

### **Oriente Próximo**

Las diferencias entre la Unión Europea y los Estados Unidos acerca de las políticas a seguir en Oriente Próximo han sido calificadas de “piedra de toque” de las divergencias entre un lado y otro del Atlántico<sup>9</sup>, aunque han proliferado también las fracturas en el seno la UE. En este sentido, cabe recordar que el entonces ministro de Asuntos Exteriores francés, Hubert Védrine señaló que "muchos europeos, empezando

---

<sup>8</sup> Sitio web: [http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/us/intro/index.htm](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/us/intro/index.htm) (consultado en mayo de 2002)

<sup>9</sup> “Seis meses de tensiones bilaterales sin precedentes”, en *El País*, 3 de mayo de 2002.

por la Presidencia española, consideran que no debe hacerse nada que pueda contradecir la política de Estados Unidos"<sup>10</sup>.

En todo caso, tres procesos pueden caracterizar las relaciones transatlánticas en lo relativo al conflicto en Oriente Próximo durante el primer semestre de 2002:

1-Cierta aproximación de posiciones alrededor de un consenso mínimo: la legitimidad de la existencia de dos Estados (uno palestino y el otro israelí) viables y seguros, la condena de la violencia y la necesidad de una Conferencia de Paz. Hay, de todos modos, desacuerdos importantes en los énfasis y los tiempos (qué debe venir después de qué, quien debe tomar el primer paso para la gestión no-violenta del conflicto).

2-Esta aproximación de posiciones fue facilitada, durante la Cumbre de principios de mayo, por una cierta distensión (muy relativa, claro está) del conflicto (mejora de la situación en Ramallah y fin del confinamiento de Yasser Arafat).

3-El tema ha sido derivado al Cuarteto (formado por EEUU, la UE, la ONU y la Federación Rusa), que estaba reunido en paralelo a la Cumbre.

En suma: establecimiento de un consenso laxo respecto de algunos objetivos y más laxo aún respecto de los medios, acompañado por una tranquilización de los aspectos más visibles del conflicto y por la creación de un marco de diálogo más amplio.

### **Cuestiones comerciales**

El ámbito comercial forma parte del núcleo mismo de las relaciones transatlánticas. Por su magnitud (se han apuntado ya algunas cifras) y por la distribución de competencias entre las instituciones comunitarias y los estados miembros. En todo caso, la cumbre de Washington debía permitir avanzar en la resolución de algunas disputas comerciales y el lanzamiento de una "Agenda Económica Positiva". Veámoslo con mayor detenimiento.

En el capítulo de los conflictos comerciales abiertos destacan:

**1-Las medidas de salvaguardia de la administración norteamericana para proteger el acero producido en los EEUU**, que podrían afectar a la mitad de las exportaciones de acero de la Unión a los Estados Unidos y provocar un cambio de rumbo por parte de las exportaciones de terceros países hacia la UE. Ya a principios de marzo el Comisario de comercio Pascal Lamy anunció que "la decisión de los Estados Unidos de emprender la ruta del proteccionismo es un

---

<sup>10</sup> "Quel rôle pour la France?", en *El Watan*, 4 de abril de 2002.

golpe duro para el sistema de comercio internacional"<sup>11</sup>, al conocer la noticia de la decisión de Bush de restringir severamente el mercado de los EEUU a las importaciones del resto del mundo. En la rueda de prensa posterior a la cumbre, José María Aznar sólo pudo afirmar al respecto del conflicto que “existe voluntad política de elaborar un calendario para superarlo”<sup>12</sup>. En cualquier caso, el 7 de mayo de 2002, solamente 4 días después de la finalización de la cumbre, los ministros del ramo de los Quince mostraban su apoyo “a la Comisión en su estrategia para responder a las medidas ilegales de salvaguardia tomadas por los EEUU sobre acero”<sup>13</sup>.

**2-*Foreign Sales Corporations***, figura creada en los EEUU para aliviar la fiscalidad de las empresas exportadoras y que ha sido denunciada en cuatro ocasiones por la OMC. Bush se ha comprometido a trabajar a ese respecto con el Congreso y el Senado y a impulsar los cambios legislativos necesarios. Por lo cual pidió tiempo, “probablemente hasta que pasen las elecciones legislativas del próximo noviembre”<sup>14</sup>, aunque Bush no quiso acordar ningún calendario. La UE ha amenazado con sancionar con tarifas del cien por cien 335 millones de dólares de exportaciones procedentes de EEUU<sup>15</sup>.

**3-La prohibición de las exportaciones de clementinas españolas a EEUU**, escudada en la posibilidad de una extensión de la mosca mediterránea. La UE pide el levantamiento de la prohibición, en tanto que la plaga ha sido ya controlada. Aznar “confía en que el problema de las clementinas españolas estará resuelto antes de que comience la próxima campaña, en octubre”<sup>16</sup>. En todo caso, declaraciones de buena voluntad e inexistencia de compromisos concretos.

A todo ello cabe añadir que la Cumbre se vio afectada también por la aprobación, el jueves 2 de mayo (el mismo día de inicio de la reunión), de la *Farm*

---

<sup>11</sup> "EU responds firmly to US decision to severely restrict steel imports from rest of world", en el sitio web [http://europa.eu.int/comm/trade/goods/steel/pr\\_060302.htm](http://europa.eu.int/comm/trade/goods/steel/pr_060302.htm) (consultado en mayo de 2002). Para una información completa al respecto del conflicto del acero, ver [http://europa.eu.int/comm/trade/goods/steel/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/trade/goods/steel/index_en.htm)

<sup>12</sup> “Europa y EEUU acercan sus posiciones sobre Oriente Próximo”, en *El País*, 3 de mayo de 2002.

<sup>13</sup> “EU ministers back Commission strategy on US steel safeguards”, en el siguiente sitio web: [http://europa.eu.int/comm/trade/goods/steel/st\\_080502.htm](http://europa.eu.int/comm/trade/goods/steel/st_080502.htm) (consultado en mayo de 2002).

<sup>14</sup> “Europa y EEUU acercan sus posiciones sobre Oriente Próximo”, en *El País*, 3 de mayo de 2002.

<sup>15</sup> “Europa sigue negociando para evitar una guerra comercial con Estados Unidos”, en *La Vanguardia*, 4 de mayo de 2002.

<sup>16</sup> “Europa y EEUU acercan sus posiciones sobre Oriente Próximo”, en *El País*, 3 de mayo de 2002.

*Security and Rural Investment Act of 2002*, que supone un aumento del 70% (hay quien apunta incluso un 80%) de los subsidios a la agricultura norteamericana<sup>17</sup>.

Por otra parte, los Estados Unidos y la Unión Europea han abierto una “Agenda Económica Positiva”, bajo el diagnóstico de que es necesario visibilizar los aspectos positivos de las relaciones comerciales entre las dos orillas del Atlántico. Esta Agenda establece una “lista indicativa de temas”<sup>18</sup> sobre los cuales negociar y cooperar. Lista que incluye los mercados financieros, las grandes líneas para la cooperación reguladora y la transparencia, el sector de las aseguradoras, los temas sanitarios y fitosanitarios y las cuestiones vinculadas al comercio electrónico. No obstante, los términos son extremadamente vagos y poco comprometidos (“exploración de posibles nuevas aproximaciones”, “desarrollo de un diálogo regulatorio apropiado”, “toma en consideración de la implementación de proyectos piloto”, “construcción de nuestra cooperación”, “esfuerzos cooperativos”, etc.).

En definitiva, como se ha apuntado, en materia comercial “la única noticia es, pues, que se sigue negociando”<sup>19</sup>. No hay avances significativos en lo relativo a las disputas comerciales y la “Agenda Económica Positiva” permite poca cosa más que diversificar y positivizar el mensaje lanzado por la Cumbre en cuestiones comerciales.

### **A modo de balance**

Al terminar la reunión en Washington se escribía: “La información relativa a la cumbre respondió pues exactamente al esquema previamente acordado por las dos partes: reconstrucción de la imagen de unidad política en la escena internacional, facilitada por la liberación de Yasser Arafat y la precaria mejora de la situación en Oriente Próximo, y elaboración de una agenda *positiva*”<sup>20</sup>.

En efecto, el semestre de la Presidencia española, y, con él, la Cumbre de principios de mayo, ha visto una degradación de las relaciones entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América, con independencia de la evolución de las relaciones entre los EEUU y España. El 6 de mayo (tres días después de la Cumbre), los EEUU anunciaba formalmente que no tiene la intención de ratificar el Estatuto de Roma de la

---

<sup>17</sup> Documento “Questions and Answers –US Farm Bill”, en el sitio web [http://europa.eu.int/comm/trade/pdf/farbill\\_qa.pdf](http://europa.eu.int/comm/trade/pdf/farbill_qa.pdf) (consultado en mayo de 2002).

<sup>18</sup> “EU and US Agree To Launch Positive Economic Agenda at EU-US Summit”, en el sitio web <http://europa.eu.int/comm/trade/bilateral/usa/pr030502.htm> (consultado en mayo de 2002).

<sup>19</sup> “Europa y EEUU acercan sus posiciones sobre Oriente Próximo”, en *El País*, 3 de mayo de 2002.

<sup>20</sup> “Europa y EEUU acercan sus posiciones sobre Oriente Próximo”, en *El País*, 3 de mayo de 2002.

Corte Penal Internacional y que se considera liberado de cualquier obligación jurídica resultante de su firma el 31 de diciembre de 2000, en un gesto de (literalmente) última hora por parte del todavía presidente Bill Clinton. El 13 de mayo, la UE emitía una declaración<sup>21</sup> en la que se “observa que este acto unilateral podría tener consecuencias negativas sobre la celebración de tratados multilaterales”. El jueves 30 de mayo la UE entregaba sus 15 instrumentos de ratificación del Protocolo de Kioto, del cual se han desmarcado ya los EEUU. Las políticas a seguir frente a algunos países y, concretamente, ante el denominado por Bush "eje del mal", han añadido también cierta tensión a las relaciones entre ambas orillas del Atlántico. Se suman así más elementos a la ya considerable lista de divergencias entre EEUU y la Unión.

En esa línea se expresaba el Parlamento Europeo el 15 de mayo, cuando se mostraba “preocupado por que Estados Unidos no haya ratificado el protocolo de Kioto sobre la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, el Convenio sobre la Diversidad Biológica, el Tratado por el que se instituye una Corte Penal Internacional, la Convención de Ottawa sobre la Prohibición de las Pruebas Nucleares, y [expresa] su preocupación ante los planes de Estados Unidos de desarrollar y desplegar su Sistema Nacional de Defensa contra Misiles, su rechazo del Protocolo Internacional de Verificación del Convenio de Armas Biológicas y Tóxicas, y sus excepciones unilaterales a la Convención sobre Armas Químicas, así como el hecho de que hasta 1989 no firmase la Convención sobre los Derechos del Niño”. El Parlamento Europeo, pues, lamenta “la tendencia a la unilateralidad del Gobierno estadounidense en un momento en que los grandes desafíos a los que se enfrenta la comunidad internacional, en ámbitos tales como la protección del medio ambiente, el desarrollo o la seguridad colectiva, requieren el fortalecimiento de la cooperación internacional y el respeto de las reglas multilaterales”<sup>22</sup>. Similar es el análisis efectuado por Javier Solana, Alto Representante de la PESC, cuando afirma que “ni siquiera los mejores amigos están de acuerdo en todo (...) La línea subyacente común es que los europeos somos multilateralistas y deseamos que Estados Unidos muestre un mayor empeño en soluciones multilaterales”<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> “Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on the position of the US towards the International Criminal Court”, en el sitio web [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/human\\_rights/doc/declicc.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/doc/declicc.htm) (consultado en mayo de 2002).

<sup>22</sup> Resolución del Parlamento Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo: hacia un refuerzo de la relación transatlántica orientado hacia la dimensión estratégica y la obtención de resultados (COM(2001) 154 – C5-0339/2001 – 2001/2139(COS)).

<sup>23</sup> Discurso de Javier Solana, “Una asociación con diversas misiones”, en la entrega de los premios Peter Weitz concedidos por el German Marshall Fund, Washington DC, 20 de mayo de 2002, en el sitio web <http://ue.eu.int/pressdata/ES/discours/70835.pdf> (consultado en mayo de 2002).

En medio de este mar de problemas, la cooperación sobre terrorismo (y sus extensiones judiciales) parece gozar de una buena salud excepcional. Parece, por tanto, sujeta a lógicas y dinámicas distintas. Retomaremos este cabo enseguida.

## Conclusiones

Nos disponemos ahora a extraer algunas conclusiones que pretenden recoger algunas reflexiones acerca del papel de la Presidencia en todo el proceso y de las limitaciones de la Nueva Agenda Transatlántica para convertirse en un instrumento estratégico. Finalmente, de manera abiertamente especulativa, pretendemos apuntar ideas para ubicar la evolución de las relaciones transatlánticas en el marco del cambio en la sociedad internacional y la distribución del poder en su seno.

### a. Importancia del “factor presidencia”.

Tratándose, como hemos señalado, de unas relaciones especialmente dinámicas, el peso de la Presidencia a la hora de moldear la agenda de las relaciones transatlánticas ha sido absolutamente clave. De manera que las prioridades españolas (terrorismo) han terminado por fagocitar las prioridades comunitarias. Lo cual ha venido facilitado por la receptividad de EEUU hacia estas cuestiones después del 11 de setiembre.

En la rueda de prensa posterior a la Cumbre UE-EEUU, celebrada conjuntamente por George Bush, José María Aznar y Romano Prodi, antes del inicio de la reunión EEUU-España, el presidente norteamericano ofrecía a su “amigo de España” (sic) una línea de comunicación directa y toda su colaboración en su lucha contra ETA: “si el presidente pide ayuda, los Estados Unidos de América están más que dispuestos a dársela”<sup>24</sup>. Es decir: solapamiento y confusión entre las relaciones EEUU-España y EEUU-Unión Europea, entre el presidente de turno de la Unión y el presidente del gobierno español.

Esta convergencia de agendas, como se ha apuntado, ha permitido apartar la cooperación judicial y en materia de terrorismo de las dinámicas poco favorables que rigen para el resto de las relaciones transatlánticas.

Por otra parte, los avances en materia de lucha antiterrorista no deben separarse tampoco de la buena sintonía política que mantienen en estos momentos Washington y Madrid, bien ilustrada por las tres reuniones que han mantenido George W. Bush y José María Aznar desde la elección del primero.

---

<sup>24</sup> Joint press conference with U.S. President George W. Bush, European Commission President Romano Prodi and Spanish Prime Minister José María Aznar, en el sitio web [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/us/sum04\\_02/pc.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/us/sum04_02/pc.htm) (consultado en mayo de 2002).

## **b. La NAT**

La NAT no se ha convertido aún en un marco capaz de dotar a las relaciones transatlánticas de prioridades estables y estratégicas. Bajo nuestro punto de vista, a ello contribuyen:

- Lo amplio de la Nueva Agenda Transatlántica y el Plan de Acción.
- El carácter dinámico y abierto de las cuestiones abordadas en las relaciones entre EEUU y la UE. Nada puede ser ajeno a las relaciones transatlánticas.
- El carácter parcialmente intergubernamental de la política exterior europea.
- El peso de la Presidencia en la determinación de las prioridades. Sobre todo en este caso, en el que se reúnen dos rasgos importantes: (1) la contraparte es, ni más ni menos, Estados Unidos, hacia el cual todos los países comunitarios tienen una estrategia u otra y (2) se da una convergencia entre las preocupaciones norteamericanas y las de la Presidencia.

De manera que las relaciones transatlánticas continúan presas de la evolución de la última crisis internacional (en este caso, el relativo alivio de la crisis en Oriente Próximo permitió retirar algunos obstáculos al entendimiento entre las dos orillas del Atlántico), de la preocupación del momento en Estados Unidos y de la capacidad/oportunidad de la Presidencia de turno para copar la agenda comunitaria.

## **c. ¿Un distanciamiento simplemente coyuntural?**

Para terminar, y a modo de prospectiva de rasgos netamente especulativos, nos preguntamos por la naturaleza del enfriamiento de las relaciones entre EEUU y UE que se ha procurado describir en las páginas anteriores. Es decir: ¿se trata de un distanciamiento estrictamente coyuntural o tiene también tintes estructurales? En el primer caso, las fricciones serían el resultado natural de la intensidad de las relaciones entre las dos orillas del Atlántico. En el segundo, los cambios acontecidos en el sistema internacional y acelerados desde la caída del muro de Berlín habrían resquebrajado una alianza entre actores internacionales con intereses crecientemente alejados.

El 20 de mayo Solana afirmaba que “existen percepciones divergentes [...] la primera de ellas se refiere a las amenazas [a los intereses de cada cual, por tanto], la segunda, al reparto de la carga, y la tercera, a los métodos para hacer frente a los problemas mundiales”. Si Javier Solana está en lo cierto, entonces las diferencias pueden ir más allá de lo coyuntural. En efecto, si EEUU y la UE perciben intereses distintos, sostienen concepciones diferentes sobre la distribución de las responsabilidades y los pesos específicos de cada cual en la sociedad internacional y proponen instrumentos distintos para aproximarse a las amenazas de cada cual y a los retos comunes, entonces la fractura afecta a elementos fundamentales de la política

exterior de ambas entidades y es, por tanto, profunda. Atendiendo al breve análisis de las relaciones con Canadá este distanciamiento UE-EEUU parece más evidente. El siguiente cuadro esboza esta otra rama de las relaciones de la Europa comunitaria con Norteamérica y cierra el capítulo.

**Relaciones Transatlánticas: UE-CANADÁ**

Si comparamos las relaciones entre la UE y Canadá con las mantenidas con EEUU, podemos concluir que han seguido caminos paralelos, si bien en el caso de Canadá se trata de relaciones menos dinámicas y con un menor grado de complejidad.

Los primeros contactos con Canadá datan de 1976 con la firma del Acuerdo de Cooperación Económica y Comercial. El siguiente paso conjunto se produjo en noviembre de 1990 al aprobarse la Declaración Transatlántica entre la UE y Canadá, un documento idéntico al firmado la misma fecha con EEUU. En 1996, un año después de la aprobación de la NAT y el PAC, Canadá y la UE aprueban una Declaración Política Conjunta y un Plan de Acción; estos documentos, también similares a los establecidos con EEUU, no recogen sin embargo la preocupación por los nuevos retos globales.

Inicialmente las prioridades de la Presidencia sobre Canadá no perseguían ningún objetivo concreto sino “*ampliar y profundizar la cooperación*” así como la “*promoción de la paz, estabilidad y desarrollo mundial, incentivar los intercambios comerciales mundiales y bilaterales y hacer frente a los nuevos retos*”. Los acontecimientos internacionales han permitido a la Presidencia española priorizar la lucha contra el terrorismo internacional.

Como resultado de la Cumbre semestral UE-Canadá llevada a cabo durante los días 7 y 8 de mayo en Toledo, ambas partes emitieron una Declaración conjunta. La principal prioridad de la Presidencia española, al igual que ha ocurrido con EEUU, se refleja en una mayor cooperación contra el terrorismo y en asuntos de justicia e interior y en la perspectiva de establecer un Acuerdo Canadá-Eurojust. Sin embargo otros ámbitos de la agenda, frente a lo que ocurre con el otro socio norteamericano, cuentan con una mayor sintonía entre ambas partes: Canadá estudia contribuir a la primera operación policial dirigida por la UE en Bosnia y Herzegovina; no existe ningún conflicto comercial abierto; el Estatuto de la Corte Penal Internacional fue impulsado y ha sido ratificado tanto por la UE como por Canadá; el gobierno federal canadiense ha mostrado su deseo de ratificar el Protocolo de Kioto, (la UE lo hizo el 30 de mayo); y estudian el modo de presentar una propuesta conjunta para la Cumbre de Johannesburgo.

A modo de conclusión, las relaciones UE-Canadá gozan de buena salud, ambas partes comparten un enfoque común frente a los retos globales, es decir, una respuesta preferiblemente multilateral a las cuestiones derivadas de la globalización. La Presidencia ha explotado con éxito esta sintonía para reforzar su prioridad, la lucha contra el terrorismo.

**Bibliografía básica:**

- Calleo, D.P., "The US Post-Imperial Presidency and Transatlantic Relations" *International Spectator*, vol. XXXV nº 3, 2000, pp. 69-81.
- Featherstone, K., *The United States and the European Community in the 1990s. Partners in transition*, London [etc.] St. Martin's Press cop., 1993.
- García Pérez R., "Las relaciones transatlánticas después del 11-S" *Política Exterior*, vol. XVI, nº 86, 2002, pp. 21-30.
- Guay, Terrence, R , *The United States and the European Union. The political economy of a relationship*, London [etc.] Fitzroy Dearborn, 2002.
- Ikenberry, J.G., "Strengthening the Atlantal Political Order" *International Spectator*, vol. XXXV nº 3, 2000, pp. 57-68.
- Patten, Ch., "Devotion or Divorce?: The Future of Transatlantic Relations", *European Foreign Affairs Review*, nº 6, 2001, pp. 287-290.
- Philippart, É. y Winand, P. (eds), *Ever closer partnership policy-making in US-EU relations*, Bruselas [etc.] P.I.E.-Peter Lang cop, 2001.
- Solana, J., "Por qué Estados Unidos necesita a Europa", *Política Exterior*, vol. XVI, nº 86, 2002, pp. 7-13.
- Zielonka, J., "Transatlantic Relations Beyond CFSP", *International Spectator*, vol. XXXV nº 4, 2000, pp. 27-40.



## **RUSIA: Una lejanía acentuada**

**Francesc Serra Massansalvador<sup>1</sup>**

### **Introducción**

Tras la disolución de la Unión Soviética, en diciembre de 1991, surge un nuevo Estado ruso con características innovadoras en lo que se refiere tanto al contenido político e ideológico del Estado como en sus relaciones exteriores. Si durante 70 años las relaciones de Moscú con Europa occidental estuvieron presididas por la tensión y la desconfianza, cuando no por la amenaza y el conflicto, la nueva Federación Rusa busca crear un espacio internacional de colaboración y confianza en la que Europa merecerá una atención especial. Recíprocamente, una Europa que se consolida como actor político y como potencia internacional de modo paralelo al proceso de cohesión y estabilización del Estado ruso busca limar antiguas asperezas y crear espacios de diálogo y cooperación con su poderoso vecino oriental. Por supuesto, este proceso no se ha visto libre de obstáculos a lo largo de estos últimos años, el principal de los cuales lo podemos situar en la lenta recuperación económica e institucional de Rusia durante el mandato de Borís Yeltsin (1990-2000) y, muy especialmente, en las tensiones internacionales suscitadas por la primera intervención rusa en Chechenia (1994-1996). Sin embargo, han prevalecido los intereses económicos y políticos por ambas partes para no provocar nuevos desencuentros entre los dos extremos del continente europeo, así como una sincera vocación de los líderes rusos y europeos por crear un espacio continental de cooperación y seguridad que dé lugar a un enriquecimiento mutuo y la consolidación de los respectivos procesos de cohesión política.

### **Estado de la cuestión**

La colaboración entre la Europa comunitaria y una Rusia en proceso de transformación es incluso anterior a la disolución de la Unión Soviética. Así, la Comunidad Europea ya había destinado unas partidas presupuestarias de 750 millones de ecus en concepto de ayuda alimentaria a la URSS, a repartir entre 1990 y 1991. Con el fin de institucionalizar y ampliar este tipo de ayudas y las colaboraciones que se hicieron necesarias tras la eclosión soviética, la Unión Europea ha institucionalizado su colaboración con la Federación Rusa a través de diferentes instrumentos: el programa TACIS de 1990, el Acuerdo de Asociación y Cooperación (AAC) de 1994, la Estrategia

---

<sup>1</sup> Francesc Serra Massansalvador es profesor de Relaciones Internacionales y de Política Internacional Europea en la UAB desde 1995. Es especialista en las relaciones entre Rusia y Europa, tema sobre el que está desarrollando su tesis doctoral.

Común de 1999 y diversos acuerdos comerciales específicos, además de varios instrumentos de ayuda humanitaria y de emergencia.

El Consejo Europeo de Roma de diciembre de 1990 decidió establecer el **programa TACIS**, destinado a proveer asistencia técnica y ayuda humanitaria a la URSS. El presupuesto entonces acordado para 1991, de 396 millones de ecus, supone la mayor ayuda concedida hasta entonces por este concepto a un solo país.<sup>2</sup> Tras la disolución de la URSS, el programa TACIS ha seguido aplicándose a los doce países integrantes de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y a Mongolia. El programa TACIS supone la mayor aportación de asistencia técnica y económica tanto a Rusia como a los otros países beneficiarios. Entre 1991 y 1999 la UE ha destinado un total de 4.226 millones de euros a dicho programa, a los que hay que añadir 3.138 millones de euros comprometidos para el periodo 2000-2006.<sup>3</sup> Rusia ha recibido un total de 1.489 millones de euros entre 1991 y 2001 en concepto de asistencia técnica en el marco de programas nacionales de acción TACIS, y en la actualidad están previstos fondos de 90 millones de euros destinados a la Federación Rusa en los presupuestos indicativos tanto para 2002 como para 2003. A ello hay que añadir otros programas regionales TACIS, como Justicia e Interior, medio ambiente y seguridad nuclear, de los que Rusia recibió un total de 890 millones de euros en el período 1991-2001. El programa TACIS se centra en la actualidad en apoyar las reformas institucionales, legales y administrativas necesarias en Rusia; la reforma del sector bancario y financiero; la desregulación; la gobernancia compartida y la reforma social. La nueva Regulación TACIS, para el período 200-2006, prevé un uso del programa cada vez mayor como apoyo de la implementación de los Acuerdos de Asociación y Cooperación con los diferentes países.

El **Acuerdo de Asociación y Cooperación** entró en vigor en diciembre de 1997 (tras un retraso al que no fue ajeno el primer conflicto de Chechenia), por un periodo inicial de diez años. Establece el marco institucional para relaciones bilaterales, determina los principales objetivos comunes e incentiva actividades y diálogo en determinadas áreas. Sus funciones se concentran en a) cooperación comercial y económica; b) cooperación en ciencia y tecnología, medio ambiente, transporte, espacio y otros sectores civiles; c) diálogo político en asuntos internacionales de mutuo interés y en cooperación relativa al cumplimiento de los principios de la democracia y los derechos humanos; y d) justicia y asuntos internos: cooperación para prevenir actividades ilegales, tráfico de drogas, blanqueo de dinero y crimen organizado.

---

<sup>2</sup> Véase Serra, F., “La dimensión Este de la UE: políticas para los países de la Europa central, del Este y Rusia”, en Barbé, E., *Política Exterior Europea*, Ed. Ariel, Barcelona 2000, pp. 174-181.

<sup>3</sup> Véase [http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/ceeca/tacis/index.htm](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/tacis/index.htm).

El AAC cuenta con un entramado institucional que preside las relaciones políticas entre la Federación Rusa y la Unión Europea. Dicho entramado cuenta con:

- dos cumbres anuales, con asistencia de la Presidencia del Consejo Europeo, el Presidente de la Comisión y el Presidente de la Federación Rusa. Las últimas cumbres previas a la Presidencia española habían tenido lugar en Moscú (mayo de 2001) y Bruselas (octubre de 2001); el Presidente Putin, además, fue invitado a asistir al Consejo Europeo de Estocolmo, en marzo de 2001. La última cumbre del AAC, durante la Presidencia española, ha tenido lugar en Moscú el pasado 29 de mayo de 2002;
- Consejos de Cooperación, a nivel ministerial, de periodicidad anual. La última reunión tuvo lugar en Luxemburgo el 16 de abril de 2002.
- Comités de Cooperación. Aunque pueden reunirse con tanta frecuencia como resulte necesario, en un escenario alternado entre la UE y Rusia, en los últimos años ha bastado con una reunión anual. La última tuvo lugar en Bruselas, en noviembre de 2001.
- nueve subcomités de carácter técnico, que se reúnen alternativamente en Moscú o Bruselas. Dichos subcomités son: 1) Comercio e industria; 2) Energía, medio ambiente y temas nucleares; 3) Ciencia y tecnología, recursos humanos y cooperación social; 4) Transporte, telecomunicaciones y espacio; 5) Carbón y acero, minería y materias primas; 6) Competencia, IPR, aproximación de las respectivas legislaciones y lucha contra el crimen; 7) Aduanas y cooperación transfronteriza; 8) Agricultura, pesca y protección al consumidor; 9) Temas financieros y económicos y estadísticas.<sup>4</sup>

La **Estrategia Común sobre Rusia** fue aprobada en junio de 1999, para un periodo inicial de cuatro años. Se trata de la primera aplicación de dicho instrumento, previsto en el Tratado de Ámsterdam de 1997, cuyo objetivo básico es dotar de una mayor coherencia a la política que seguía la UE, por un lado, y los países miembros, por otro, con relación a determinados países o áreas de importancia especial. En el caso de la Estrategia Común sobre Rusia, se propone la realización de una política general en las siguientes áreas prioritarias:

- la consolidación de la democracia, el Estado de Derecho y las instituciones públicas;
- la integración de Rusia en un espacio económico y social común europeo;
- la estabilidad y seguridad en Europa y su entorno;
- las amenazas compartidas en el continente europeo, como el medio ambiente, el crimen y la inmigración ilegal.

Sin embargo, cabría remarcar el creciente rechazo que ha provocado la escasa funcionalidad de las estrategias comunes a partir de las experiencias rusa y ucrania (la estrategia común para Ucrania de la UE fue aprobada el mismo año 1999), que ha motivado que el mecanismo quedase en desuso tras la aprobación de la tercera estrategia común, destinada al Mediterráneo, en 2000. La escasa utilidad de este mecanismo ha levantado fuertes críticas tanto desde sectores institucionales comunitarios como desde los países y áreas objetivo de las estrategias comunes.<sup>5</sup>

Los principales **acuerdos sectoriales** bilaterales entre la Federación Rusa y la UE se refieren al sector del acero (firmado en 1997 y expirado a fines de 2001, aunque está en vías de renovación) y al textil (1998, válido hasta 2007). También se ha llegado a acuerdos sobre Ciencia y Tecnología, Seguridad Nuclear y Fusión Nuclear, y está en fase de negociación un Acuerdo de Cooperación en materia de Pesca.

**Otros instrumentos** de asistencia de la UE hacia la Federación Rusa incluyen la ayuda ofrecida por la Oficina Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO), que ha aportado 60 millones de euros (la mitad de esta cifra fue destinada al Cáucaso norte) entre 1993 y 1998 en concepto de ayuda humanitaria, además de otros 50 millones de euros destinados a las víctimas del segundo conflicto de Chechenia. También cabe mencionar el Programa de Distribución Alimentaria de la UE, de 415 millones de euros, aprobado para hacer frente a la crisis financiera de 1998, y que se hizo efectivo entre 1999 y 2000 (excepto en Chechenia, donde se prolongó un año más). Del mismo modo, la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (EIDHR) ha aportado unos 8 millones de euros entre 1997 y 2000 para financiar diversos proyectos.

Por último, la Federación Rusa se ha beneficiado entre 1996 y 1999 de unos 520 millones de euros en concepto de asistencia financiera de Estados miembros de la UE, así como de 1.570.500 millones de euros en concepto de créditos del BERD.

Las relaciones económicas entre Rusia y la UE se han recuperado notablemente tras la crisis de 1998, y son de vital importancia para la economía rusa. En 2000 la UE constituía el principal socio comercial para Rusia, aportando cerca del 25% (unos 20.000 millones de euros) de las importaciones rusas y absorbiendo aproximadamente el 35% (unos 45.000 millones de euros) de las exportaciones de este país. En contrapartida, el comercio ruso era mucho menos importante para Bruselas; la Federación Rusa era el sexto socio comercial de los europeos (tras EEUU, Suiza, Japón,

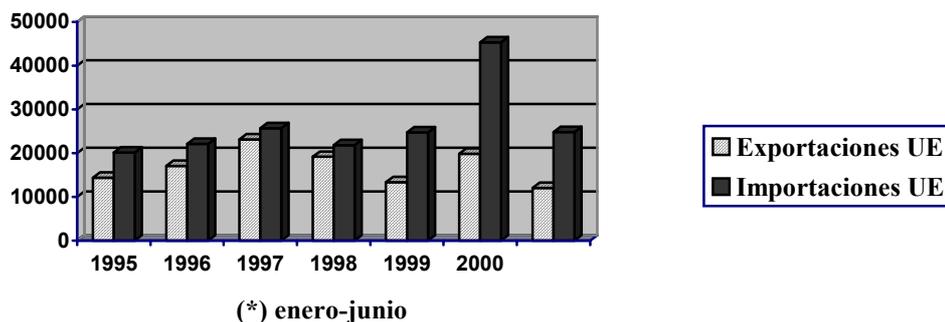
---

<sup>4</sup> Véase [http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/russia/intro/index.htm](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/intro/index.htm).

<sup>5</sup> En el caso ruso, resulta muy indicativo el artículo de Borko, Y., "The European Union's Common Strategy on Russia: a Russian View", en Haukkala, H. y Medvedev, S. (eds.), *The EU Common Strategy on Russia. Learning the Grammar of the CFSP*, Programme on the Northern Dimension of the CFSP, Ulkpolittinen instituutti – Institut für Europäische Politik, Helsinki 2001, pp. 117-143.

Noruega y China, aunque se calcula que en 2001 ya habrá escalado dos o tres posiciones a raíz del incremento comercial de ese año), y aportaba el 4,4% de las exportaciones y el 2,1% de las importaciones para el comercio externo comunitario. Los principales productos que la UE importa de Rusia son hidrocarburos (el 15% de las necesidades de combustible de la UE es cubierto por Rusia) y materias primas, mientras que Rusia importa bienes industriales de la UE.

**Cuadro 1.- Comercio de la UE con Rusia**  
(en millones de €)



Fuente: [http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/russia/](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/)

El comercio ruso hacia la Unión Europea se ha beneficiado de un trato privilegiado por parte de Bruselas, como la aplicación de un arancel cero a las importaciones de hidrocarburos o a la aplicación del Sistema General de Preferencias (SGP) de la UE a diversos artículos rusos. Sin embargo, Rusia ha solicitado poder beneficiarse de la cláusula de preferencia social del SGP, petición que está siendo examinada por la UE. Por otra parte, Bruselas ha dado un decidido apoyo a la candidatura rusa para ingresar en la OMC.

Además de los instrumentos de diálogo institucional previstos en el AAC y ya detallados, existen otros foros de encuentro político entre la UE y la Federación Rusa. Así, en el Comité Parlamentario Conjunto se encuentran de modo regular miembros del Parlamento Europeo y de la *Duma* rusa; su última reunión tuvo lugar en noviembre de 2001. Por otra parte, existe una compleja estructura de diálogo político entre Rusia y la UE, que aporta sus delegaciones bajo el formato de la *troika*, lo que concede a la legación comunitaria un fuerte componente institucional. En este contexto se producen reuniones a nivel ministerial (dos veces al año), de directores políticos (cuatro veces al año) y de expertos (unos quince grupos de trabajo PESC se reúnen con sus contrapartes rusas dos veces al año). Por último, en la cumbre de octubre de 2001 se acordó que la

*troika* del Comité Político y de Seguridad se reuniese una vez al mes con el embajador ruso ante la UE para discutir asuntos internacionales<sup>6</sup>.

### **Prioridades de la Presidencia española**

Las presidencias de 2001 (muy especialmente la sueca, tal vez por razones geográficas) fueron bastante activas en la promoción de las relaciones con Rusia. Durante este período, la agenda de las relaciones bilaterales estuvo centrada en los siguientes aspectos:

- resolución de los problemas en las áreas de comercio, inversión y trabajo en un procedimiento mejorado de resolución de disputas para el AAC;
- energía, protección del medio ambiente y seguridad nuclear;
- transporte, especialmente en lo que se refiere las tasas de sobrevuelo del espacio ruso y en las medidas de restricción de ruido en aviones rusos;
- Justicia e Interior, especialmente crimen organizado, tráfico de drogas y mujeres e inmigración ilegal;
- Democracia y derechos humanos, incluida la situación en Chechenia y la aplicación de las disposiciones de la OSCE en el espacio exsoviético;
- Los efectos de la próxima ampliación de la UE, especialmente la situación de Kaliningrado y las consecuencias para Rusia de dicha ampliación.

En los últimos meses de 2001 las relaciones de Rusia con Europa occidental parecieron estrecharse, en parte gracias a la distensión de las relaciones entre Moscú y Washington a raíz de los ataques terroristas del 11 de setiembre y sus consecuencias. Avanzaron notablemente las conversaciones sobre las implicaciones para Rusia de la ampliación de la UE al Este, y las negociaciones para el ingreso de Rusia en la OMC se intensificaron, gracias en buena medida al apoyo comunitario. Los presidentes Putin y Prodi promovieron la creación de un Espacio Económico Común UE-Rusia, y constituyeron una comisión para definir sus funciones en el ámbito económico a medio plazo.

En contraste con las presidencias anteriores, la Presidencia española no ha abordado las relaciones UE-Federación Rusa como una de sus prioridades, ni ha dedicado a ello una gran trascendencia. En la declaración de prioridades del Ministerio

---

<sup>6</sup> Un análisis particularmente lúcido de la evolución en los últimos años de las relaciones políticas entre Rusia y la UE, así como de las motivaciones políticas de esta evolución, lo hallamos en Baranovsky, V., *Russia's Attitudes Towards the EU: Political Aspects*, Programme on the Northern Dimension of the CFSP, Ulkpolittinen instituutti – Institut für Europäische Politik, Helsinki 2002.

español de Asuntos Exteriores ante la asunción de prioridades, apenas se dedican dos breves párrafos a las relaciones con Rusia:

*La Presidencia española continuará desarrollando el potencial político, económico y comercial del **Acuerdo de Colaboración y Cooperación**, fomentando el diálogo político y una cooperación más estrecha en cuestiones de seguridad en Europa. Asimismo preparará el **Plan de Trabajo de la Estrategia Común**. En el marco institucional tendrá lugar la **novena Cumbre UE-Rusia en Moscú** y el **quinto Consejo de Cooperación en Europa**.*

*Los aspectos más relevantes que se abordarán en este semestre serán la elaboración de un **espacio económico europeo común**; la continuación del **diálogo energético**; la colaboración para **lograr la incorporación de Rusia a la OMC**; la **ampliación** y sus repercusiones, en particular en Kaliningrado, y la **cooperación en materia de Justicia y Asuntos de Interior**, con especial atención a la lucha contra el crimen organizado y la inmigración ilegal.<sup>7</sup>*

En esencia, la Presidencia española prevé, pues, un continuismo de las presidencias anteriores basada en el mantenimiento de las políticas ya emprendidas, sin tener en consideración no sólo la elaboración de nuevas políticas o la orientación de las antiguas hacia ninguna tendencia concreta, sino ni siquiera la supervisión o el comentario de los trabajos ya en marcha. El hecho que las dos citas del diálogo UE-Rusia previstas para este semestre (el Consejo de Cooperación, en Luxemburgo, y la cumbre UE-Rusia, en Moscú) tengan lugar fuera de España y, por lo tanto, la Presidencia de turno no sea responsable de su preparación, contribuyen al distanciamiento entre la agenda de la Presidencia española y la política de la UE hacia Rusia.

La raíz de este aparente desinterés debemos buscarla en la falta de tradición de una política española hacia Rusia, y la lejanía para la diplomacia española de los intereses europeos hacia el Este. En efecto, el comercio español con Rusia es todavía simbólico (apenas el 1,5% de las importaciones y el 0,5% de las exportaciones españolas se debían en 2000 al comercio con Rusia), la inversión directa española en Rusia para 2000 fue de únicamente 6 millones de pesetas<sup>8</sup> y los problemas que preocupan a otros países de la UE en cuanto a Rusia (relaciones transfronterizas, medio ambiente, inmigración, crimen) apenas afectan a España.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Véase <http://www.ue2002.es/>

<sup>8</sup> Véase *Anuario Internacional CIDOB 2000*, Barcelona 2001.

<sup>9</sup> Véase, en relación a las sensibilidades españoles hacia las políticas europeas en dimensiones geográficas alejadas a sus propios intereses, Barbé, E., "Spanish Worries about a North South

Cabe apuntar, sin embargo, una curiosa sintonía del discurso de José María Aznar y Josep Piqué sobre la oportunidad de la lucha internacional antiterrorista y la necesidad de hacer de ella un instrumento compartido en el ámbito europeo, con el mensaje de Vladímir Putin e Igor Ivánov al ofrecer su máximo apoyo a la lucha antiterrorista liderada por Estados Unidos tras el 11 de setiembre. Ambos coinciden en querer asimilar sus problemas domésticos con unas tendencias internacionales en materia de seguridad, ambos buscan una mayor comprensión hacia sus políticas internas y ambos convergen en manifestar su apoyo incondicional a George Bush a veces en forma de un proamericanismo radical, pero incluso ahí se echa en falta una decidida política de coordinación entre ambos extremos de Europa que tendría su marco perfecto en la actual asunción de la Presidencia europea por parte del gobierno de Aznar.

## Resultados

El período de Presidencia española ha tenido su máximo momento, en lo que concierne a las relaciones UE-Rusia, en la Cumbre que tuvo lugar en Moscú el 29 de mayo de 2002. Sin embargo, dicha cumbre no pasará a la historia ni por el ahondamiento de las relaciones entre la Unión Europea y la Federación Rusa, ni por haber sido una ocasión aprovechada por la diplomacia española para reactivarse y mejorar las relaciones de Madrid o Bruselas con el Kremlin. Por un lado, la cumbre del 29 de mayo dejó una estela amarga a causa de las dificultades en la negociación y, sobre todo, la ausencia de progresos notables que aportar. Ello contrasta notablemente con los progresos alcanzados en cumbres anteriores, notablemente a lo largo del año 2001, en que tanto las cumbres de Moscú y Bruselas como el Consejo Europeo de Estocolmo habían servido para acercar notablemente las posiciones entre ambas partes.

Ya antes de la reunión de mayo de 2002, concretamente el 14 de mayo, el comisario de Relaciones Exteriores, Chris Patten, exponía ante el Parlamento Europeo una agenda de las relaciones comunitarias con Rusia no exenta de problemas. En dicho discurso, Patten resumió las prioridades de la cumbre en los siguientes puntos:

- participación futura de Rusia en la PESD;
- apoyo al acceso de Rusia en la OMC, y reconocimiento de Rusia como una economía de mercado;
- creación, a largo plazo, de un Espacio Económico Común Europeo;
- progresos en el diálogo energético;

---

divide” en Bonvicini, G., Vaahoranta, T. y Youngs, R. (eds.), *The Northern EU. National Views on the Emerging Security Dimension*, Helsinki/Bonn, Ulkopoliittinen Instituutti - Institut für Europäische Politik, Helsinki 2000, pp. 80-94.

- problemas medioambientales, especialmente en lo que concierne a la contaminación en la península rusa de Kola; y
- la cuestión de Kaliningrado.<sup>10</sup>

Esta última cuestión acabó siendo la espina dorsal de un desacuerdo que llevaba meses gestándose. En realidad, el discurso de Patten venía a colación del informe Hoff, aprobado días antes por el Parlamento Europeo y que cuenta con el apoyo de la Comisión. Según dicho informe, la región de Kaliningrado<sup>11</sup> es un área de soberanía rusa y, por lo tanto, recae en Rusia la responsabilidad de su desarrollo. La UE puede aceptar participar en la economía regional en el marco de la cooperación transfronteriza, pero rechaza de plano las propuestas rusas que preveían el libre tránsito de ciudadanos rusos entre Kaliningrado y el resto de Rusia tras la ampliación de la Unión Europea o, en su defecto, la apertura de “corredores especiales” de tránsito (trenes sellados o carreteras aisladas). El proyecto ruso consistía en convertir a Kaliningrado en una salida avanzada hacia Occidente de su comercio europeo y convertir así al puerto en una zona económicamente desarrollada y con prebendas aduaneras especiales, lo que en un lenguaje eufórico se empezó a llamar “el Hong Kong del Báltico”.

La disconformidad de la Unión Europea con estos proyectos se comunicó oficialmente a la contraparte rusa en la reunión que mantuvieron precisamente en Kaliningrado el 15 de mayo, en el marco del Comité de Cooperación, delegados de la Comisión Europea y de la Federación Rusa, liderados respectivamente por Catherine Day (Directora General para Relaciones Exteriores de la Comisión Europea) y Maxim Medvedkov, ministro ruso de Desarrollo Económico y Comercio. En esta reunión, la Unión Europea se comprometió a participar en el desarrollo de la región de Kaliningrado con una ayuda de 40 millones de euros hasta fines de 2003 y a cooperar con las autoridades rusas en áreas claves para la región como el crimen organizado, la sanidad y la contaminación. Al mismo tiempo, los representantes de la EU ratificaron que los ciudadanos rusos deberán necesitar pasaporte y visado para cruzar el espacio Schengen tras la ampliación, aunque sea para viajar de un territorio ruso a otro territorio ruso.<sup>12</sup> Tras la negativa comunitaria al libre tránsito podemos ver, desde luego, un temor a la expansión de las actividades delictivas que tienen su base en Kaliningrado, pero no es difícil ver las presiones de los otros puertos del Báltico (muy especialmente los de Tallin, en Estonia, Riga, en Letonia, y Klaipeda, en Lituania) para beneficiarse del

---

<sup>10</sup> [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/news/patten/sp02\\_201.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/news/patten/sp02_201.htm).

<sup>11</sup> Kaliningrado es una región de 15.700 km<sup>2</sup>, situada entre el mar Báltico, Polonia, y Lituania y, por lo tanto, aislada territorialmente del resto de Rusia. Perteneciente a Alemania hasta la Segunda Guerra Mundial (se trata de la antigua Königsberg, patria de Kant) su población rusa es de reciente arraigo, atraída por unas instalaciones militares y portuarias hoy en declive. Su renta por cápita es un 35% inferior a la media rusa, y el 30% de su población vive bajo el umbral de la pobreza. Europol ha detectado un nivel importante de delincuencia transfronteriza (tráfico de drogas y mujeres, inmigración ilegal, refugio de coches robados, etc.) en la región.

comercio terrestre de productos rusos y asiáticos con destino a Europa. Por otra parte, es hasta cierto punto dudoso el interés real de la UE en apoyar el desarrollo de una región rusa que, eventualmente, podría competir con regiones que en breves años pasarán a formar parte de la Unión ampliada.

Al desencuentro sobre la cuestión de Kaliningrado, todavía caliente cuando se encuentran los delegados comunitarios y rusos el 29 de mayo, cabe añadir otro factor importante que contribuye poderosamente a enfriar las relaciones entre ambos extremos del continente europeo. Nos referimos a la intensificación de las relaciones entre Rusia y Estados Unidos, en detrimento del buen entendimiento que hasta el momento había reinado con la UE en materias transatlánticas. El nuevo clima de cordialidad entre Washington y Moscú tiene probablemente una fecha clave en el 11 de setiembre de 2001, en que el inicio por parte del presidente Bush de una campaña internacional contra el terrorismo recibe un fuerte e incondicional espaldarazo de V. Putin. Al acuerdo que permite una estrecha colaboración de las Fuerzas Armadas rusas y estadounidenses en Afganistán y, para ello, la instalación de tropas del Pentágono en Asia central y, más tarde, en Georgia, siguen conversaciones bilaterales que eliminan cualquier resistencia rusa a los planes armamentísticos de Bush. En contrapartida, la Casa Blanca acepta negociar nuevas reducciones en los arsenales balísticos de medio alcance de ambos países, lo que permitirá a Rusia por un lado sentirse menos amenazada y, por el otro, prescindir de un armamento que le está siendo demasiado costoso. De este modo, si hasta setiembre de 2001 había un clima de acuerdo entre la UE y Rusia que les permitía hacer frente común ante Estados Unidos en temas de interés global como la seguridad y el medio ambiente (apoyo a las disposiciones de la cumbre de Kioto, ante el rechazo americano), este consenso se rompe por el nuevo diálogo entre Putin y Bush.

En este clima de sintonía en materia de seguridad, no cabe extrañarse que EEUU favoreciera, en mayo de 2002, la formación de un Consejo OTAN-Rusia que permitirá a este país participar en la toma de decisiones de la Alianza Atlántica.<sup>13</sup> Este nuevo clima de relaciones OTAN-Rusia no ha contado con la oposición europea, pero a nadie escapa que es el reflejo de un cambio en la política norteamericana respecto a Rusia, que tan sólo un año atrás mostraba claros signos de tensión y hostilidad. Pero el capítulo del nuevo clima en las relaciones Putin-Bush que tal vez más ha contribuido a enturbiar los lazos entre Moscú y Bruselas en vísperas de la cumbre ha sido la intención manifestada a principios de mayo por rusos y estadounidenses de potenciar las exportaciones rusas de hidrocarburos hacia Estados Unidos. Ello no sólo podría condicionar el futuro aprovisionamiento energético de la UE (el 21% de las importaciones de petróleo en 1999 y el 41% del gas importado en 2000 por la UE provenían de Rusia), sin que, tal

---

<sup>12</sup> Véase [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/north\\_dim/news/ip02\\_721.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim/news/ip02_721.htm).

<sup>13</sup> Véase <http://www.nato.int/docu/pr/2002/p020514e.htm>.

vez lo más importante, hipoteca el papel de la UE como principal cliente de los hidrocarburos rusos (el 53% de las exportaciones de petróleo en 1999 y el 63% del gas exportado en 2000 por Rusia fueron a la UE) y, por lo tanto, las relaciones comerciales preferentes que puede, hasta ahora, imponer Bruselas a Moscú.

Por otra parte, el nuevo ambiente internacional posterior al 11 de setiembre da lugar al surgimiento de un nuevo foro o alianza, situado aparentemente en el núcleo del sistema mundial, por lo menos de forma simbólica, y constituido a instancias de Estados Unidos, previsiblemente para legitimar sus acciones a escala planetaria y escapar a la acusación de unilateralismo. El Cuarteto, como se le ha llamado y como ha asumido de llamarse, está formado por los representantes de Estados Unidos (George Bush), Naciones Unidas (Kofi Annan), la Unión Europea (Javier Solana y Josep Piqué) y la Federación Rusa (Vladimir Putin), reunidos el 10 de abril de 2002 para emitir un criterio único sobre la crisis que vivía en ese momento Oriente Próximo, y para presentar lo que puede ser en el futuro una plataforma de opinión y, tal vez, de toma de decisiones, en asuntos internacionales.

Es en este clima de enfriamiento entre Rusia y la UE, y con estos precedentes recientes, que tuvo lugar la cumbre UE-Rusia de Moscú el 29 de mayo. El principal resultado, tal como fue resaltado en su momento por los medios de comunicación, fue el reconocimiento de la economía rusa como una economía de mercado, es decir que ya se halla lo bastante liberada de la tutela estatal para garantizar el libre ejercicio de la competencia y, por lo tanto puede dar garantías de libre comercio con el exterior sin una excesiva presión por parte del Estado.<sup>14</sup> La concesión de este estatuto, reservado habitualmente a los países miembros de la OMC, es probablemente un paso más político que comercial, destinado a favorecer el ingreso de Rusia a dicho organismo internacional.

El principal documento surgido de la cumbre de Moscú ha sido la declaración conjunta.<sup>15</sup> Esta declaración, ligeramente más breve que las de años anteriores, mantiene un tono optimista sobre los progresos realizados en temas como el Espacio Económico Común Europeo o diferentes acuerdos sectoriales bilaterales ya en marcha. Se anuncia solemnemente la decisión de considerar a Rusia como una economía de mercado, así como el compromiso de intensificar el diálogo político entre ambas partes. En cambio, no hay compromiso alguno, y apenas una breve mención, a la intención de resolver las cuestiones medioambiental y de Kaliningrado. Por otra parte, se mantiene el discurso sobre el respeto a los derechos humanos, a las minorías étnicas y a la libertad de expresión, lo que en ocasiones anteriores se interpretaba como una forma de presión

---

<sup>14</sup> Véase

[http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/russia/summit\\_05\\_02/ip02\\_775.htm](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_05_02/ip02_775.htm).

<sup>15</sup> Véase [http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/russia/summit\\_05\\_02/state.htm](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_05_02/state.htm).

sobre Rusia en su forma de conducir el conflicto de Chechenia y que ahora podría tomar una nueva dimensión dado el férreo control que ejerce V. Putin sobre la clase política rusa y, especialmente, sobre los medios de comunicación; además, claro está, de la prolongación, silenciosa pero persistente, del conflicto checheno. La declaración conjunta incluye cuatro anexos de fuerte interés:

- 1) **Declaración Conjunta sobre pasos prácticos en el desarrollo de un diálogo político y cooperación sobre aspectos de gestión de conflictos y seguridad.** Prepara una intensa cooperación en estas materias entre ambas partes, especialmente en cuatro áreas en que se localizan áreas de colaboración:
  - prevención de conflictos;
  - limpieza de minas;
  - posibilidad de uso por parte de la UE del transporte aéreo ruso; y
  - posibilidad de participación rusa en la misión policial de la UE en Bosnia y Herzegovina.
- 2) **Declaración Conjunta sobre el diálogo energético.** Ratifica la importancia del comercio energético entre ambas partes y abre el camino a incentivar las exportaciones de energía eléctrica rusa.
- 3) **Declaración Conjunta sobre el Próximo Oriente.** Reitera la preocupación de rusos y comunitarios por la escalada de violencia en el área y su apoyo firme a las propuestas de paz de la Liga Árabe y de Arabia Saudí, así como a las disposiciones de la ONU al respecto.
- 4) **Declaración Conjunta sobre la evolución de las relaciones indo-pakistaníes.** Manifiesta igualmente una preocupación compartida por la escalada de las amenazas a la paz en la zona, y revela un cierto y curioso decantamiento pro-indio (inculpación a los terroristas cachemires, mención de las pruebas nucleares pakistaníes...) que concuerda más con la sensibilidad tradicional rusa en la zona que con la neutralidad (o inhibición) habitual europea.

Cabe decir que, aunque en la delegación comunitaria en la cumbre de Moscú había una nutrida presencia española (cuatro de los siete delegados eran españoles: José María Aznar, Presidente de turno del Consejo de la UE, Javier Solana, Alto Representante de la UE para la PESC, Loyola de Palacio, Vicepresidenta de la Comisión y Josep Piqué, ministro español de Asuntos Exteriores; los otros representantes fueron Romano Prodi, Presidente de la Comisión; Chris Patten, Comisario de Relaciones Exteriores y Pascal Lamy, Comisario de Comercio), no podemos hablar de una estrategia diplomática española al respecto, ni que el hecho de

coincidir con la Presidencia española de turno supusiera un posicionamiento específico de la parte comunitaria.

## Conclusiones

El primer semestre de 2002 no ha supuesto un impulso especial para las relaciones entre la Federación Rusa y la Unión Europea; al contrario, podemos percibir una tendencia al estancamiento e incluso a la disminución en la intensidad de las relaciones entre ambos extremos del continente. Ello podemos atribuirlo a tres factores básicos:

- la ausencia de planes e iniciativas específicos para este período; aunque las presidencias anteriores a la española fueron ricas en contactos con Rusia, los proyectos iniciados entonces fueron de efecto inmediato (establecimiento de estructuras de colaboración, inicio de dinámicas) o a medio plazo (planes económicos, plataformas de cooperación estructural), y en ningún caso preveían un inicio, una conclusión o una valoración durante este semestre;
- la sucesión, en cambio, de acontecimientos a menudo imprevisibles que han contribuido al distanciamiento entre ambas partes, sin que la UE haya mostrado capacidad o interés en solventarlos, notoriamente la falta de acuerdo sobre Kaliningrado y el acercamiento entre Rusia y EEUU en detrimento de las relaciones privilegiadas entre Moscú y Bruselas;
- el ejercicio de la Presidencia del Consejo por una administración, la española, no especialmente vinculada tradicionalmente a intereses que la ligen a Rusia o al espacio exsoviético, y por ello falta de dinamismo e interés por incrementar el acercamiento de la UE con Rusia o, por lo menos, a disminuir el impacto de su distanciamiento.

Todo ello ha llevado a una situación en que la UE, en relación a un año atrás, ha perdido parte de su posicionamiento privilegiado en relación a la Federación Rusa. Aunque ello no es previsible que conlleve consecuencias mayores en los campos diplomático o económico, si las próximas presidencias del Consejo Europeo no recuperan el espacio perdido, nos arriesgamos a ir creando un área de desconfianza con los que pronto van a ser nuestros vecinos inmediatos, nuestro mercado importante más cercano y, al fin y al cabo, con este gran pedazo de Europa que va a quedar fuera del espacio de la UE. Y, al mismo tiempo, podemos alimentar en Rusia un sentimiento creciente de frustración hacia las actitudes de la UE y las ansias de buscar otras alianzas.<sup>16</sup> Crear un espacio común de confianza con nuestros primos rusos no es una

---

<sup>16</sup> Véase a este respecto un interesante artículo de V. Rizhkov, “Rusia ante la UE: entre la admiración y la decepción”, en *El País*, 9 de marzo de 2002.

esperanza perdida pero, desde luego, esta Presidencia no ha contribuido en exceso a ello.

**Bibliografía básica:**

- Baranovsky, V., *Russia's Attitudes Towards the EU: Political Aspects*, Programme on the Northern Dimension of the CFSP, Ulkpolittinen instituutti – Institut für Europäische Politik, Helsinki 2002.
- Fairlie, L. D. y Sergounin, A., *Are Borders Barriers? EU Enlargement and the Russian Region of Kaliningrad*. Programme on the Northern Dimension of the CSFP, Ulkpolittinen Instituutti-Institut für Europäische Politik, Helsinki 2001.
- Medvedev, S., *Russia's Futures. Implications for the EU, the North and the Baltic Region*. Programme on the Northern Dimension of the CFSP, Ulkpolittinen instituutti – Institut für Europäische Politik, Helsinki 2000.
- Pagé, J.-P. (dir.), *Peut-on aider la Russie? Une économie entre déconstruction et renouveau*, Les Études du CERI n° 64, Paris marzo de 2000.
- Serra, F., “La dimensión Este de la UE: políticas para los países de la Europa central, del Este y Rusia”, en Barbé, E. (coord.), *Política exterior europea*, Ariel, Barcelona ,2000, pp. 174-181.

## LOS BALCANES OCCIDENTALES: ¿Tema de oportunismo español?

Elisabeth Johansson<sup>1</sup> y Mònica Solé i Padró<sup>2</sup>

### Introducción

Los Balcanes Occidentales, por su reciente historia de conflictos y por su situación geográfica, es una región de suma importancia para la Unión y para sus Estados miembros. Se podría señalar, de acuerdo con Geoffrey Edwards, que el conflicto en la antigua Yugoslavia a lo largo de la década de los 90 ha significado, para la Unión Europea (UE) y para su política exterior, un “test difícil”.<sup>3</sup> Sin embargo, se puede argumentar igualmente que los conflictos de los Balcanes han significado también una fuerza motriz para la integración europea. De ahí que el “test balcánico”, durante la pasada década, haya propiciado un trasfondo necesario para avanzar en múltiples aspectos de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Del mismo modo, no podemos disociar la experiencia balcánica del proceso de gestación de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD).

A pesar de que la conflictividad en la península balcánica ha disminuido en los últimos años, su frágil situación sigue imponiendo exigencias considerables a la Unión y a su política exterior. En primer lugar, se hace necesario garantizar un uso correcto de la ayuda financiera y técnica de la Unión en las tareas de reconstrucción posbélica; en segundo lugar, la UE debería estar capacitada para ejercer una política de prevención de conflictos y gestión de crisis para la cual todavía no dispone de recursos, a pesar del reciente impulso institucional a la misma. Los contenciosos latentes que aún quedan por resolver en la región (Kosovo, Macedonia etc.) son problemas muy complejos y multidimensionales y, por lo tanto, retos difíciles para una política exterior de la Unión Europea que todavía se halla en estado embrionario.

Con este panorama general europeo como telón de fondo, España asumió en el primer semestre de 2002 la Presidencia de la Unión. Desprovista de vínculos históricos y geopolíticos con los Balcanes Occidentales, España presentó en su programa de la

---

<sup>1</sup> Elisabeth Johansson es licenciada en Relaciones Internacionales por la University of San Diego, EE.UU., doctoranda en Relaciones Internacionales en la Universitat Autònoma de Barcelona e investigadora en el Institut Universitari d'Estudis Europeus.

<sup>2</sup> Mònica Solé i Padró es licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universitat Pompeu Fabra, Barcelona y doctoranda en Integración Europea en la Universitat Autònoma de Barcelona.

<sup>3</sup> Edwards, G., “The Potencial Limits of the CFSP: The Yugoslav Example,” en Regelberger, E., et. al. (coords.), *Foreign Policy of the European Union: From EPC to CFSP and Beyond*, London, Lynne Rienner, 1997.

Presidencia, a principios de 2002, unas prioridades de escasa envergadura con relación a esta región. Por lo tanto, se esperó de España que actuara simplemente como el gestor de las políticas balcánicas heredadas de anteriores Presidencias. No obstante, cabe señalar que, aunque en buen grado la Presidencia española ha mantenido un perfil más bien bajo en lo que concierne a esta región, no ha desaprovechado la ocasión para recurrir a los Balcanes como argumento para promover políticas europeas más cercanas a la agenda española. A lo largo de su Presidencia, España ha desarrollado actitudes claramente oportunistas en áreas como pueden ser los esfuerzos españoles en el progreso de las cuestiones relativas a la gestión militar y civil de crisis.

### **Estado de la cuestión**

En 1991 se inició en los Balcanes una década dominada por los acontecimientos bélicos. Esto sucedió once años después de la muerte de Tito, líder de Yugoslavia durante los últimos cuarenta años, y cuando se hacía más evidente la crisis del sistema de la Federación. Diversas guerras entre las Repúblicas de la Federación Yugoslava, la reaparición de nacionalismos excluyentes y cruentos, y la violencia para anularlos, ganaron cada vez más terreno hasta que se llegó a la explosión de la situación. Fue entonces, cuando la mirada de Europa se dirigió hacia los Balcanes.

La situación en los Balcanes Occidentales era delicada ya que, como dice Mortimer, casi todos los estados fronterizos de Yugoslavia tenían alguna razón para temer ser arrastrados hacia el conflicto, dado que las demandas de las comunidades étnicas iban en todas direcciones a través de las fronteras existentes<sup>4</sup>. Además, un conjunto de intereses diversos se juntaban en la zona, de modo que varios Estados (Rusia, Alemania, Turquía, etc.) habían empezado a ejercer su influencia sobre la región. Aunque, por un lado, la inmediata respuesta de la CE fue una acción diplomática para el mantenimiento de la integridad territorial de la Federación Yugoslava<sup>5</sup>, ya sea por causas de seguridad de la CE o por las posibles consecuencias internas del desmembramiento de la Federación; por otro lado, existían múltiples intereses diferenciados, tanto de los Doce como de los vecinos de la región. Tras un tenso período de duda, los Doce se inclinaron paulatinamente hacia la idea de reconocer la ruptura de la Federación Yugoslava<sup>6</sup>, pero como consecuencia de los intereses internos dispares, la Comunidad dejó en manos de sus Estados miembros las acciones que debían llevarse a cabo. Esta fisura se hizo más patente a mediados de 1992, cuando Bosnia y Herzegovina

---

<sup>4</sup> Mortimer E., "European Security After the Cold War", *Adelphi Paper* 271, London, IISS, Brassey's, 1992, citado en Regelsberger, E., de Schoutheete de Tervarent, P., Wessels, W. (eds.), *Foreign Policy of the European Union. From EPC to CFSP and Beyond*, London, Lynne Rienner Publishers, 1997, p. 174.

<sup>5</sup> Edwards, . *op. cit.*, p. 175.

<sup>6</sup> Finalmente, el 15 de enero de 1992, la Comunidad reconoció oficialmente las repúblicas de Eslovenia, Croacia, Bosnia y Macedonia.

declaró también su independencia y se inició la guerra más devastadora de los Balcanes: tres años de guerra y unos 300.000 muertos.

Ya en esos momentos iniciales del conflicto, aún regidos por la CPE, los Balcanes Occidentales representaban una zona de gran importancia para la Unión Europea, bien sea por su proximidad como por su inestabilidad. Con la calma posterior a la tempestad, parecía que la estabilidad reinaba de nuevo en la zona después de los acuerdos de Dayton (1995), pero la alarma saltó otra vez en 1999 con la crisis de Kosovo.

Desde el principio, la Política Exterior Europea (PEE) hacia esta zona ha sido difusa y contradictoria, pero se pueden identificar dos componentes esenciales en la PEE en los Balcanes: primero, las relaciones económicas y comerciales que se han establecido con los países de la zona; segundo, la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) que ha hecho de los Balcanes su principal foco de atención desde su creación en 1993.

Las **relaciones económicas** con los países balcánicos constituyen el primer y principal componente de la PEE. Estas relaciones presentan tres instrumentos que vamos a tratar de forma sintética<sup>7</sup>: la asistencia financiera, la cooperación económica y comercial, y las sanciones económicas.

Así, la asistencia financiera fue el primer tipo de acciones que la Comunidad llevó a cabo en los Balcanes. Se ha convertido en el principal mecanismo de apoyo para el propósito de permitir la reconstrucción macroeconómica de los países de la zona, ya que la Unión Europea es el primer donante de asistencia financiera en los Balcanes, con unos 6,1 billones de euros puestos a disposición de estos países desde 1991 hasta 2001<sup>8</sup>, a través de dos programas de implementación: el PHARE y el OBNOVA (ahora CARDS), este último dedicado específicamente a la reconstrucción económica en los Balcanes. Además, la Comisión creó un organismo, la Agencia Europea de Reconstrucción (AER), para maximizar la utilidad de la asistencia financiera.

En segundo lugar, encontramos la cooperación económica y comercial, instrumento de alcance regional considerado por la UE como un complemento a la asistencia técnica y financiera, que pretende impulsar los intercambios comerciales entre la UE y los países balcánicos con el fin de llegar a crear una zona de libre comercio. Actualmente, la UE ya recibe más del 80% de las exportaciones de los Balcanes Occidentales.

---

<sup>7</sup> Véase: página web del Observatori de Política Exterior Europea, IUEE, UAB.  
[http://selene.uab.es/cs\\_iuee/catala/obs/m\\_temas.html](http://selene.uab.es/cs_iuee/catala/obs/m_temas.html)

<sup>8</sup> Véase: página web de Relaciones Exteriores, Comisión Europea,  
[http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/index.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/index.htm)

Por último, la UE puede usar las sanciones económicas, de alto contenido restrictivo, como consecuencia de la situación política de un país, de la violación de los derechos humanos o la inaplicación de los acuerdos adoptados. Su objetivo es crear presión a través de la suspensión de ayudas, de las relaciones comerciales, de intercambios,... La mayoría de sanciones económicas aplicadas recayeron en un principio sobre Yugoslavia, pero después se limitaron sólo a Serbia. Fue durante la Guerra de Bosnia que se inició el uso de estas sanciones, con las que se pretendía debilitar el régimen de Milosevic y castigar a Serbia por su apoyo a los serbios de Bosnia y Croacia<sup>9</sup>. Pero su consecuencia fue otra, ya que empeoraron las condiciones de vida de todos los civiles yugoslavos sin entender de etnias y además, favorecían elementos criminales que dificultarían la reconciliación étnica futura.

Como ya se ha comentado anteriormente, el segundo elemento de la PEE es la **Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)**. Dentro de la PESC podemos diferenciar tres tipos de actuaciones de la UE: primero, la producción normativa, segundo, el Pacto de Estabilidad y Buena Vecindad para la Europa del Sudeste, y tercero, el Proceso de Estabilización y Asociación (PEA).

Ya desde los inicios de la PESC en 1993, ésta ha puesto en marcha un gran número de instrumentos y medidas con los países de los Balcanes como protagonistas. Así, se ha generado una gran producción normativa consistente en acciones y posiciones comunes y declaraciones políticas. En los inicios de la PESC, toda esta producción normativa marcó las pautas de la PEE, condenando la limpieza étnica, las guerras en Bosnia y Herzegovina y las violaciones sistemáticas de los derechos humanos, apoyando a la transición democrática de varios países de la zona y llevando a cabo el embargo de armas.

En segundo lugar, el Pacto de Estabilidad y Buena Vecindad para la Europa del Sudeste<sup>10</sup>, más conocido como el Pacto de Estabilidad, ha sido la principal medida que la PESC ha tomado respecto de los Balcanes, con la finalidad de reemplazar las políticas reactivas previas. La idea del Pacto de Estabilidad surgió a finales de 1998 y más tarde la crisis de Kosovo sirvió de catalizador para reforzar la voluntad política de una acción coordinada y preventiva en la región. Así, el Pacto se adoptó el 10 de junio de 1999 en Colonia, a iniciativa de la UE, aunque con carácter internacional, ya que éste reúne a la Comisión y los Estados miembros de la UE, además de todos los países de la región y otros actores internacionales (Ver Cuadro 1). El principal objetivo de esta iniciativa es alcanzar la estabilidad en toda la zona, y esto se persigue a través del

---

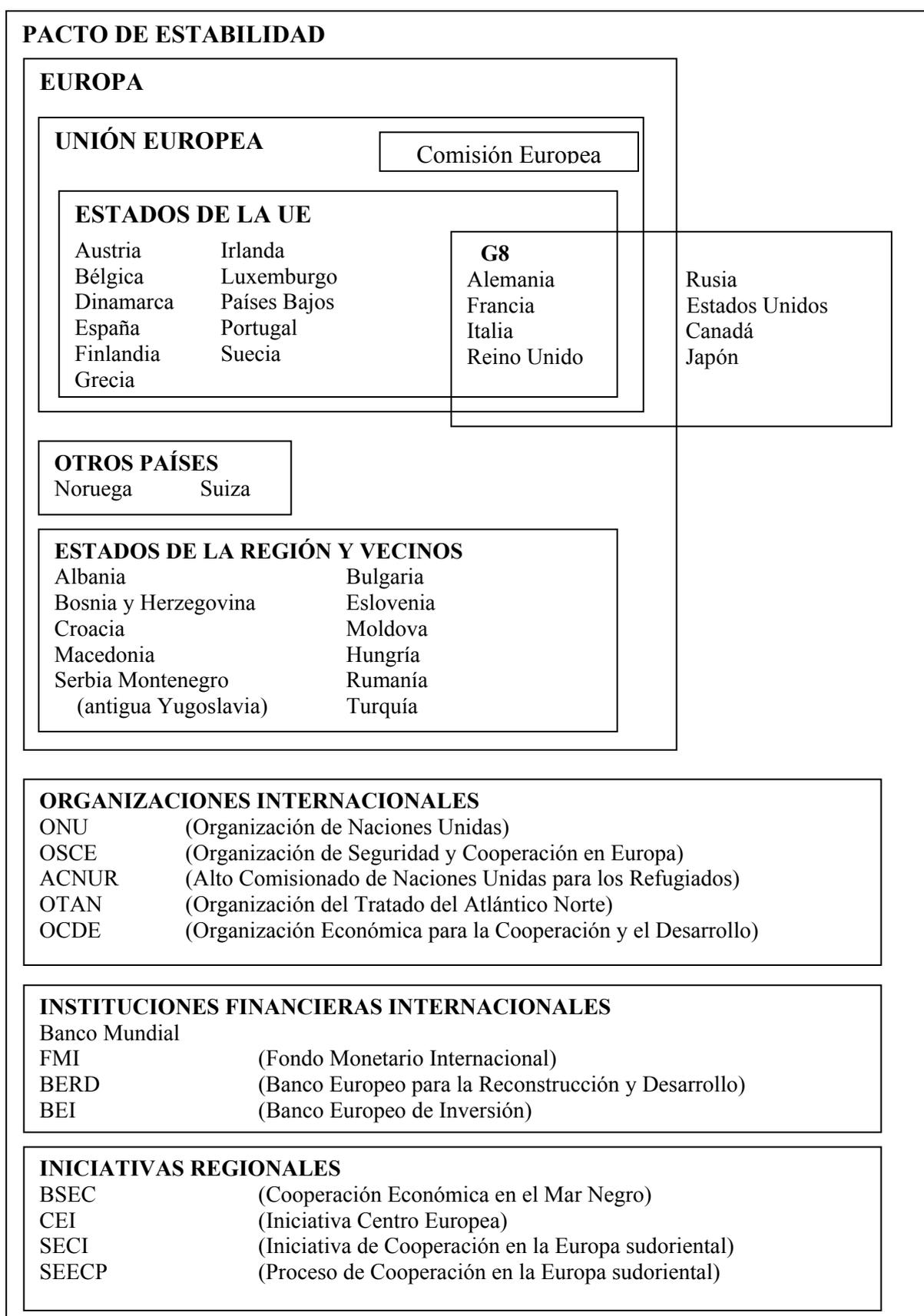
<sup>9</sup> Greenberg, R; *Balkans Overview: Need for a Regional Solution*. FPIF Policy Report, Diciembre 23, 1999.

<sup>10</sup> Véase: página web del Pacto de Estabilidad para la Europa del Sudeste, <http://www.stabilitypact.org/>

fomento del esfuerzo para la consolidación de la paz, la democracia, el respeto a los derechos humanos y la prosperidad económica. Aparte de esta declaración de principios, el Pacto de Estabilidad detalla objetivos más concretos sobre los cuales se debe actuar mediante la cooperación:

- 1) Prevenir y poner fin a las tensiones y a las crisis como prerrequisito para una estabilidad duradera. Esto incluye la conclusión e implementación entre los participantes del Pacto de acuerdos multilaterales y bilaterales, y la adopción de medidas internas para superar los conflictos potenciales actuales.
- 2) Promover un proceso político democrático maduro, basado en elecciones libres y justas, regidas por la ley y el pleno respeto por los derechos humanos, las libertades fundamentales y las minorías, incluido el derecho a unos medios de comunicación libres e independientes, un poder legislativo responsable con sus electores, un poder judicial independiente, la lucha contra la corrupción y una profundización y fortalecimiento de la sociedad civil.
- 3) Crear relaciones de paz y buena vecindad en la región a través de la reconciliación y la restitución de la confianza, fomentando el trabajo de la OSCE y de otros foros.
- 4) Preservar la diversidad multilateral y multiétnica de los países de la región y proteger las minorías.
- 5) Crear economías de mercado basadas en políticas macroeconómicas estables, mercados abiertos a la expansión del comercio exterior y en la inversión en el sector privado, aduanas efectivas y transparentes, produciendo unos círculos cada vez más amplios de prosperidad para todos los ciudadanos de la región.
- 6) Fomentar la cooperación económica en la región y entre la región y el resto de Europa y del mundo, incluidas zonas de libre comercio.
- 7) Promover contactos entre ciudadanos.
- 8) Combatir el crimen organizado, la corrupción y el terrorismo y todas aquellas actividades criminales e ilegales.
- 9) Prevenir los desplazamientos forzosos de población a causa de la guerra, de las persecuciones y conflictos civiles así como también la migración generada por la pobreza.
- 10) Asegurar el retorno seguro y libre de todos los refugiados y de las personas desplazadas de sus hogares, ayudando a los países de la región en la carga impuesta sobre ellos.
- 11) Crear las condiciones, en los países de la Europa sudoriental, para una plena integración en las estructuras políticas, económicas y de seguridad que elijan.

**Cuadro 1: Miembros del Pacto de Estabilidad**



Fuente: <http://www.stabilitypact.org> y elaboración propia.

En tercer lugar, el **Proceso de Estabilización y Asociación (PEA)** es la contribución más importante de la UE al Pacto de Estabilidad, y por esta razón lo consideramos casi como otra faceta autónoma de la PESC en la zona. El PEA, iniciativa exclusiva de la Unión, concentra todos los esfuerzos de la PEE, tanto económicos como políticos, con los cinco países que comprende: Albania, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Ex República Yugoslava de Macedonia (ERYM) y República Federativa de Yugoslavia. Al igual que el Pacto de Estabilidad, el PEA busca la consolidación de la paz en la zona pero, además, también son sus objetivos la estabilidad y el desarrollo económico, así como la apertura de la perspectiva de la integración en la UE a largo plazo. Desde 1999, el PEA constituye una aproximación progresiva y regional que intenta estabilizar estos países bajo una óptica global, pero adaptada al mismo tiempo a las situaciones concretas de cada uno. La filosofía de funcionamiento del PEA se basa en la oferta de “incentivos” a cambio del cumplimiento de determinadas condiciones políticas y económicas, con la necesidad de cooperación regional, promovida por la UE. Por su parte, los cinco países balcánicos participantes han iniciado un proceso de desarrollo político, económico e institucional acorde con los criterios de Copenhague que se exigen a cualquier país candidato (democracia, respeto a los derechos humanos y las libertades y economía de mercado). A su vez, el PEA tiene sus propias medidas e instrumentos<sup>11</sup>:

- 1) Los Acuerdos de Estabilización y Asociación, que incluyen el vínculo de asociación, sólo se han firmado hasta el momento con Macedonia (9/04/2001) y Croacia (29/10/2001).
- 2) Las Medidas Comerciales Autónomas son la parte más importante de las relaciones económicas que, con el objetivo de promover la liberalización comercial asimétrica para crear una futura zona de libre comercio, regula los intercambios comerciales y el paulatino desmantelamiento arancelario entre las dos partes.
- 3) La asistencia técnica y financiera pretende conseguir la viabilidad de la reconstrucción macroeconómica con acciones variadas: infraestructuras, comunicaciones, educación, operación de desminado, aduanas, lucha contra la corrupción, medios de comunicación,...
- 4) La asistencia a la democratización y a la sociedad civil comporta medidas como la creación de una red de activistas pro derechos humanos en la región.
- 5) La ayuda humanitaria y la asistencia a los refugiados, demandantes de asilo y apátridas quiere facilitar la normalización y la repatriación de todos los afectados por la guerra.

---

<sup>11</sup> Véase: página web del Observatori de Política Exterior Europea, IUEE, UAB, [http://selene.uab.es/\\_cs\\_iuee/catala/obs/m\\_temas.html](http://selene.uab.es/_cs_iuee/catala/obs/m_temas.html)

- 6) Con la cooperación en la Justicia y los asuntos de Interior se pretende ayudar a estos países paulatinamente y a largo plazo en la adopción del acervo comunitario.
- 7) El diálogo político recoge los temas de la agenda política y de cooperación regional y debe realizarse al más alto nivel.

Bajo los auspicios del Proceso de Estabilización y Asociación, la primera reunión celebrada fue la Cumbre de Zagreb que, en noviembre de 2000, reunió a la UE, Eslovenia, Albania, Bosnia y Herzegovina, Croacia, República Federativa de Yugoslavia y ERYM. De este encuentro, fundamental para la UE y los países balcánicos, salió la Declaración Final, que establecía algunos elementos importantes como, por ejemplo, las disposiciones y medidas concretas que debían tomarse para cada país participante en función del progreso de sus reformas y del estado de su aproximación a la UE. Otro elemento fue la adopción del CARDS (*Community Assistance for Reconstruction, Democratisation and Stabilisation*), nuevo programa de ayuda comunitaria para la región que intenta simplificar y acelerar la asistencia financiera y técnica en los Balcanes. Así, los antiguos programas (parte del PHARE y OBNOVA) quedan reemplazados por el CARDS, lanzado en mayo de 2000 y con un carácter multidimensional, transversal y regional, dotado con 4.650 millones de euros para el período 2000-2006.

Aunque a largo plazo estos países tienen la posibilidad de integrarse en la Unión, de momento sólo Macedonia, el 9 de abril de 2001, y Croacia, el 29 de octubre del mismo año, han llegado a firmar un Acuerdo de Asociación y Estabilización, parecidos aunque no tan elaborados como los concluidos con los PECO, Malta, Chipre y Turquía.

Una vez vistas las acciones de la UE en los Balcanes, cabe también revisar el papel de España y comentar la reacción que tuvo durante las crisis acaecidas en la región. Así, a pesar del reconocimiento de las Repúblicas de Eslovenia y Croacia, y posteriormente de la República de Bosnia, el Gobierno español, entonces liderado por Felipe González, llevó a cabo una política de neutralidad hasta el punto de que Radovan Karadzic elogió la actitud española cuando dijo “tenemos la mejor opinión del contingente español en Bosnia y de la diplomacia española. España es la más imparcial”<sup>12</sup>. Se podría pensar que esta actitud reflejaba el temor a posibles futuras demandas de la misma índole que las de las repúblicas de la ex Yugoslavia en el seno del Estado español. Pero por otra parte, España -junto con el Reino Unido, Francia, Italia y Suecia-, fue una de las principales fuentes de suministro de armas para el ejército yugoslavo, aunque después tanto España como los otros países hayan participado en misiones de pacificación y operaciones militares de Naciones Unidas. Por ejemplo, el Gobierno español se implicó en la crisis enviando “fuerzas navales y

una fuerza terrestre” que debían colaborar en el embargo sobre Yugoslavia en cumplimiento de las resoluciones 713 y 757 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, además de destacar tropas militares en la ciudad bosnia de Mostar donde, entre 1994 y 1996, se llevaron a cabo distintas acciones de pacificación y consolidación de la paz bajo las directrices de la UE. En reconocimiento por la labor desarrollada, en octubre de 1995 se inauguró la plaza de España en dicha ciudad.

### **Las prioridades de la Presidencia española**

Los Balcanes no representan un área geográfica de alta prioridad para España, a pesar de haber colaborado con las labores de pacificación en la zona y el cumplimiento de las sanciones económicas impuestas por las Naciones Unidas contra la ex Yugoslavia. Carente de vínculos históricos o geopolíticos estrechos con los países de Europa sudoriental, España optó durante la fase inicial de su turno de la Presidencia de la Unión por continuar, en gran medida, la estrategia hacia la región ya elaborada por anteriores Presidencias.

De las Presidencias de la Unión Europea más recientes, las Presidencias francesa (segundo semestre de 2000) y sueca (primer semestre de 2001) fueron especialmente activas en el ámbito de los Balcanes Occidentales. Francia, por sus lazos históricos y por el reciente conflicto en Kosovo, y Suecia porque durante el ejercicio de su mandato de la Presidencia de la Unión tuvo lugar lo que parecía ser el estallido de otro conflicto balcánico más, el contencioso de las minorías albano-kosovares en Macedonia. La Presidencia sueca y el Alto Representante Javier Solana colaboraron estrechamente para resolver este problema.

La **Presidencia francesa** fue la anfitriona de **la Cumbre de Zagreb** de 24 de noviembre de 2000 que, por primera vez, reunió a todos los países de la Europa sudoriental. La finalidad de la cumbre era que la Unión pudiera demostrar activamente su apoyo a los esfuerzos que desde los Balcanes Occidentales realizaban en su avance hacia la democracia, el Estado de Derecho, la reconciliación, la revitalización de la economía, la cooperación regional y el respeto de las fronteras existentes y de las demás obligaciones internacionales. La Cumbre de Zagreb dio a luz al proceso de Estabilización y Asociación con el fin de aproximar cada uno de los países de la región a la Unión en una clara perspectiva de futura adhesión a la UE de conformidad con las Conclusiones de Colonia y de Feira.<sup>13</sup>

Asimismo, durante la Presidencia francesa, el 22 de diciembre de 2000 el Consejo adoptó la acción común relativa a la instauración de la misión de supervisión

---

<sup>12</sup> Romeva, R. *Bòsnia-Hercegovina: lliçons d'una guerra*. Barcelona, Centre UNESCO de Catalunya, 1997, p. 84.

<sup>13</sup> Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Niza, 8/12/2000.

de la UE (EUMM) (2000/811/CFSP), reemplazando la misión de la Comunidad Europea (ECMM) que operaba en los Balcanes desde julio de 1991. La misión, cuya sede se encuentra en Sarajevo, actúa en Bosnia y Herzegovina, Croacia, la República Federativa de Yugoslavia, Albania y la ex república yugoslava de Macedonia. El objeto principal de la EUMM es contribuir con sus actividades (recogida de información y análisis), bajo mandato del Alto Representante y del Consejo, a la formulación coherente y eficiente de la política de la UE hacia los Balcanes Occidentales. El enfoque particular de la EUMM consiste en supervisar el desarrollo político y de seguridad en términos de las fronteras, los asuntos interétnicos y el retorno de los refugiados, desempeñando así una función importante de alerta temprana para la UE, además de contribuir a mejorar la confianza entre los países de la zona (*confidence building measures*).

Durante la **Presidencia sueca** se continuó trabajando para el cumplimiento de los objetivos marcados por la cumbre de Zagreb. Se llevaron a buen término las negociaciones de los Acuerdos de Estabilidad y Asociación con la Antigua República Yugoslava de Macedonia y con Croacia, y se progresó con Albania, Bosnia y Herzegovina y la República Federativa de Yugoslavia. El Consejo Europeo de Gotemburgo decidió el envío de un Representante Especial a ERYM (el ex ministro de Defensa francés François Léotard). Además durante la Presidencia sueca se celebró la primera reunión entre la UE y la OTAN a nivel de ministros de Asuntos Exteriores para mejorar la colaboración entre ambas organizaciones en relación con la reconstrucción posbélica en los Balcanes Occidentales.

Asimismo, continuaron los contactos políticos entre la UE y Albania para establecer las directivas para las negociaciones destinadas a lograr la celebración de un Acuerdo de Estabilización y Asociación al finales de 2001.

Finalmente, los Estados miembros de la UE llegaron a un acuerdo sobre la ayuda macrofinanciera para la antigua república de Yugoslavia, destinando 300 millones de euros a este país balcánico. A Kosovo, en particular, se destinó una ayuda financiera excepcional de hasta unos 30 millones de euros

Por parte de los países de la zona se adoptó la declaración de Sarajevo con la perspectiva de celebrar acuerdos para la cooperación regional en el campo de la migración y de las políticas de asilo.

**La Presidencia belga** siguió los pasos establecidos por las políticas de las Presidencias francesa y sueca, haciendo hincapié en la cooperación regional y económica con vistas a fortalecer el proceso iniciado por la cumbre de Zagreb. Durante la Presidencia belga el Consejo nombró a Erhard Busek coordinador especial para el Pacto de Estabilidad.

El 1 de enero de 2002 España asumió el timón de la Presidencia de la Unión. Vistas las tareas desempeñadas por las anteriores Presidencias, las prioridades marcadas por la Presidencia española para el primer semestre de 2002 referentes a los Balcanes Occidentales consistían, principalmente, en continuar el trabajo orientado hacia la pacificación y reconstrucción posbélica de esta región. España reafirmó así el compromiso de la Unión Europea con los cinco países de la zona y con los avances que éstos han llevado a cabo en las áreas de democracia, Estado de Derecho, derechos humanos y minorías.

El Programa de la Presidencia Española de la Unión Europea, “Más Europa”, detalló las prioridades marcadas para la zona de los Balcanes Occidentales, que mayoritariamente se concretaron en las siguientes líneas de actuación:

*“La principal tarea de la Presidencia española será continuar la gestión del Proceso de Estabilización y Asociación (PEA), atendiendo a la concreta situación en el mismo de cada uno de los cinco países afectados. El Consejo recibirá a finales de marzo el primer informe de la Comisión sobre la revisión anual del PEA. Por último, el Consejo decidirá sobre la reforma del Pacto de Estabilidad del Sudeste de Europa y las posibilidades para su mejor coordinación con la estrategia y objetivos del PEA.*

*La Presidencia española continuará el programa de trabajo establecido con la República Federativa de Yugoslavia, con el fin de alentar su progresiva participación en el PEA”.*<sup>14</sup>

De ahí se puede concluir que, inicialmente, la Presidencia española asumió claramente el rol de gestor de la herencia de anteriores presidencias, apostando por una agenda continuista de las políticas ya desarrolladas por la Unión Europea y las presidencias anteriores al respecto de este ámbito geográfico. Sin embargo, se podría señalar también que Madrid no tardó mucho en descubrir el lazo evidente entre, por un lado, la experiencia de los recientes conflictos en los Balcanes, que ha sido un estímulo innegable para crear y profundizar la PESD, y por otro, acontecimientos más recientes como los ataques terroristas del 11 de setiembre. Estos dos hechos en su conjunto configuran una fórmula poderosa para avanzar en relación a intereses estrechamente ligados con la agenda europea de España después del 11 de setiembre como, por ejemplo, el terrorismo, la inmigración ilegal y el progreso de la PESD.

Por consiguiente, José M. Aznar, el 20 de marzo en un discurso ante el pleno del Parlamento Europeo, presentando los resultados del Consejo Europeo de Barcelona, no

---

<sup>14</sup> Programa de la Presidencia Española, “Más Europa”, <<http://www.ue2002.es>>

hizo referencia alguna a las prioridades elaboradas en “Más Europa” y, en su lugar, destacó otras para la política europea hacia lo Balcanes bajo mando español:

“la política europea hacia los Balcanes descansa sobre un principio claro, el principio de inviolabilidad de fronteras y el respeto de la integridad territorial de los Estados. El acuerdo alcanzado el pasado 14 de marzo por los líderes de Serbia y Montenegro es un buen paso en ese sentido, al consagrar el mantenimiento de su unidad constitucional y de su integridad territorial. Este Acuerdo será una buena prueba para contrastar las aspiraciones europeas de la Unión de Serbia y Montenegro y, en función de su mantenimiento, la Unión Europea determinará su grado de compromiso.

El Consejo Europeo ha expresado su disposición a continuar apoyando el proceso de estabilización, reconciliación y reconstrucción de la Antigua República Yugoslavia de Macedonia.

Siguiendo la filosofía que ha llevado a la Unión Europea a decidir heredar la misión de policía en Bosnia y Herzegovina, a partir del 1 de enero del próximo año, el Consejo Europeo ha expresado la disponibilidad de la Unión para asumir la responsabilidad de una operación que suceda a la que actualmente lleva a cabo la Alianza Atlántica, en el entendimiento de que los acuerdos permanentes de cooperación entre la Unión Europea y la Alianza Atlántica ya surtan efecto.”<sup>15</sup>

Por lo tanto, se puede señalar que las prioridades de la Presidencia española en relación a los Balcanes Occidentales fueron madurando a lo largo de la primera parte de dicha Presidencia y dieron su fruto coincidiendo con el Consejo Europeo de Barcelona, donde se marcaron los tres temas balcánicos más trascendentes para España.

## Resultados

Los tres temas vinculados con los Balcanes que fueron seguidos por la Presidencia española con particular interés son: la **misión policial** europea en **Bosnia y Herzegovina**, el **futuro constitucional** de la **República Federativa de Yugoslavia**, la **pacificación definitiva** de **Macedonia** e, íntimamente relacionado con éste último, las negociaciones con la OTAN para reemplazar las fuerzas de pacificación *Amber Fox*.

Primero, el 11 de marzo de 2002 el Consejo de Asuntos Generales adoptó la acción común sobre una **Misión Policial de la UE** (MPUE) en Bosnia y Herzegovina (02/210/PESC), creando así el marco formal para que la MPUE pueda relevar a la fuerza policial de la ONU (*United Nations International Police Task Force, IPTF*) a

---

<sup>15</sup> Intervención J.M. Aznar, Pleno de Parlamento Europeo, 20/3/2002.

partir del 1 de enero de 2003. La IPTF consiste actualmente en una fuerza de 1.539 policías encargada de entrenar y coordinar la policía bosnia local.<sup>16</sup> Se creó hace siete años a raíz de los acuerdos de paz de Dayton (1995) y esta misión de la ONU tiene previsto terminar sus funciones en enero del año 2003, cuando la Unión Europea asuma enteramente el programa de formación.

La misión de la fuerza policial de la UE, cuyas semillas fueron sembradas por los Consejos Europeos de Feira, Niza y Gotemburgo, destaca por ser la primera operación de gestión civil de crisis que desempeñará la Unión desde el alumbramiento de la PESD (Consejo Europeo de Helsinki, diciembre de 1999). La convergencia de intereses entre los Estados miembros de la UE en relación con la capacidad civil de gestión de crisis ha facilitado en todo momento el rápido progreso de este tema. En la misión prevista para Bosnia y Herzegovina participarán 466 agentes de policía de la Unión, a los que se sumarán 67 expertos civiles y 289 contratados locales con un mandato de tres años pero con vistas a ser prorrogable. La misión pretende llevar a cabo el asesoramiento al cuerpo policial bosnio, así como la formación de agentes de seguridad y apoyo técnico a la policía de Bosnia y Herzegovina. Asimismo, la MPUE tiene el objetivo de supervisar la implementación de múltiples aspectos del Estado de Derecho. La MPUE es un complemento de los programas de construcción institucional de la Comisión y del proceso de Estabilización y Asociación en este país. Está previsto que la misión termine en 2005.

La acción común referente a Bosnia y Herzegovina fue complementada por dos decisiones adicionales el mismo día 11 de marzo: la designación de Sven Christian Frederiksen como comisario de policía de la MPUE (02/212/PESC) y la nominación de Lord Ashdown como el enviado especial de la Unión en Bosnia y Herzegovina (02/211/PESC). El Consejo Europeo de Sevilla confirmó que la Unión Europea está en condiciones de realizar esta misión policial.<sup>17</sup>

El segundo tema trascendente que la Presidencia española ha tenido que gestionar es **el futuro constitucional de la República Federativa de Yugoslavia**, a raíz del problema entre el gobierno central y el de la región de Montenegro que emanó de la crisis en Kosovo en 1999. Podgorica ha reivindicado repetidamente la existencia de la voluntad de celebrar un referéndum sobre la independencia de la región respecto a la República Federativa de Yugoslavia. Bruselas se ha opuesto a cualquier revisión de las actuales fronteras de la República y ha pedido calma y paciencia a Montenegro. Después de una década de conflictividad en los Balcanes, la UE teme que la independencia de Montenegro sirviera de incentivo a los albaneses de Kosovo para hacer lo mismo y separarse de Serbia. Tal revisión de fronteras y otra fragmentación

---

<sup>16</sup> “46 policías estadounidenses, en una fuerza de 1.539,” en *El País*, 2 de julio de 2002

<sup>17</sup> Conclusiones de la Presidencia, Sevilla 21 y 22 de junio de 2002.

estatal en los Balcanes Occidentales podría despertar inestabilidad y fomentar nuevos conflictos bélicos en el futuro.

La mediación insistente de Bruselas entre Belgrado y Podgorica, especialmente por parte del Alto Representante Javier Solana que visitó ambas capitales múltiples veces a lo largo de 2001, al final obtuvo un resultado positivo. El 14 de marzo se llegó en Belgrado a un acuerdo relativo a un pacto constitucional único que dará lugar al establecimiento de **un nuevo Estado llamado Serbia Montenegro**. El acuerdo prevé la creación de un estado con competencias federales reducidas comparado con la actual República y dará paso a una Constitución única que incluirá la creación de un solo Parlamento y un Ejército común. El acuerdo, que también fue presentado en el Consejo de Barcelona a sugerencia de Javier Solana, señala que las relaciones entre Serbia y Montenegro se regirán "dentro de una unión de Estado".<sup>18</sup> El 30 de mayo el Parlamento federal yugoslavo ratificó el acuerdo, transformando así la ex Yugoslavia en el nuevo Estado de Serbia Montenegro. Sin embargo, entre los líderes serbio y montenegrino no se llegó al entendimiento para el establecimiento de una comisión parlamentaria con el fin de redactar un borrador constitucional de Serbia Montenegro para finales de junio 2002. Por esto, la labor de la redacción de una nueva Constitución ha sido retrasada. Sin duda, una dificultad añadida ha sido la cuestión del futuro estatuto de otra provincia de la ex Yugoslavia: la situación futura de Kosovo. La resolución 1.244 del Consejo de Seguridad de la ONU establece que la cuestión del estatuto final de la provincia de Kosovo, actualmente bajo tutela internacional, permanece abierta y se resolverá de acuerdo con Belgrado. Sin embargo, a raíz del acuerdo entre Belgrado y Podgorica, los nacionalistas albaneses de Kosovo expresaron que con dicho acuerdo será más fácil ver cumplidas sus aspiraciones de independencia. Ruxhdi Sefa, líder de la Alianza para el Futuro de Kosovo, ha señalado que "el proceso de independencia se va a acelerar porque Yugoslavia ha dejado de existir". Los nacionalistas, fuerza política contundente en el recientemente creado parlamento regional kosovar, ponen así en duda la futura incorporación de Kosovo en el conjunto de Serbia Montenegro<sup>19</sup>.

El tercer tema sobre la mesa de la Presidencia española se refiere a **la pacificación final y conciliación entre los grupos étnicos de Macedonia (ERYM)**. El conflicto en el oeste de Macedonia, que estalló durante la primavera de 2001, sigue teniendo complicaciones aunque formalmente la violencia ha cesado. Durante la Presidencia sueca, la troika y el Alto Representante visitaron la zona para iniciar una gestión de crisis. Por este motivo, el Presidente de Macedonia, Trajkovski, fue invitado al Consejo Europeo de Estocolmo. Los esfuerzos para la pacificación siguieron en manos del Alto Representante durante la Presidencia belga y, más tarde en 2001, una misión de paz coordinada por la OTAN se desplegó a lo largo de la zona fronteriza

---

<sup>18</sup> "Serbia y Montenegro crean un nuevo Estado que entierra definitivamente a Yugoslavia" en *El País*, 15 de marzo de 2002.

<sup>19</sup> "Serbia y Montenegro crean un nuevo Estado que entierra definitivamente a Yugoslavia: 'Esto abre la perspectiva para que se conviertan en miembros de la UE', dice Solana" en *El País*, 15 de marzo de 2002.

albano-macedonia. En enero de 2002 el Consejo acogió favorablemente la adopción de la Ley de Autogobierno Local. La UE, siguiendo con su supervisión del proceso de paz, prorrogó el 18 de febrero el mandato del Representante Especial enviado por la UE.

Vinculado a lo anterior, la Presidencia española se las ha tenido que ver con la pacificación final de Macedonia. Se pretende llevar a buen término la posible **sustitución de las fuerzas de EE UU por fuerzas europeas en la operación *Amber Fox*** en este país balcánico. Los esfuerzos de la UE se han centrado en el desarrollo de una política de seguridad y defensa, desarrollo iniciado en Helsinki en 1999 y acelerado en cierta medida después de los acontecimientos de 11 de setiembre. Los Balcanes serán la primera gran cita para esta fuerza autónoma, contando con el apoyo logístico y de *planning* de la OTAN. La UE tiene como objetivo crear una fuerza de 60,000 personas para mediados de 2003, pero carece de estructuras de planificación, de logística, de inteligencia y de transporte aéreo, para los cuales depende de los recursos de la Alianza. No obstante sus carencias, en la cumbre de Laeken del pasado mes de diciembre (2001), los Quince declararon operativa su política de seguridad y defensa. En este sentido, el presidente del gobierno español, José María Aznar, destacó que resultaba absurdo que tropas europeas estuviesen actuando en Afganistán cuando no pueden hacerlo en un escenario más próximo y ligado a intereses europeos, como son los Balcanes y, en concreto, Macedonia.<sup>20</sup>

La falta de un acuerdo entre los Estados miembros de la OTAN y/o de la UE ha sido un tema que ha ido pasando de Presidencia a Presidencia, ya desde 1999, y la Presidencia española tampoco logró dicho elusivo compromiso. La dificultad de llegar a un acuerdo sobre las tropas de reacción rápida deriva de las reticencias que imponen los gobiernos griego y turco.

Así, pues, las negociaciones para llegar a un acuerdo final se encontraban en buen camino durante el Consejo Europeo de Sevilla, pero en el último momento se chocó con la resistencia de Ankara. Ésta se opuso al texto del acuerdo con Grecia sobre la utilización de las tropas de reacción rápida de la UE.<sup>21</sup> Por lo tanto, la UE aún no dispone de un acuerdo definitivo relativo a sus fuerzas de reacción rápida. Irónicamente, el Consejo de Sevilla tuvo que encargar este asunto delicado a la Presidencia griega – que se ocupa de la PESD durante la Presidencia danesa – ya que Dinamarca tiene un *opting-out* en el terreno militar – encomiándole a que intentara buscar una nueva fórmula aceptada por ambas partes preferentemente antes de agosto 2002. En caso contrario, la operación prevista para relevar a la OTAN en Macedonia a partir de octubre estará en peligro. De momento, fuentes europeas se manifiestan pesimistas sobre un próximo acuerdo final, dada la debilidad política actual de Costas Simitis (hay

---

<sup>20</sup> “La UE intenta afianzar su papel en Macedonia” en *El País*, 17 de marzo de 2002.

<sup>21</sup> “Grecia levanta sus reservas al acuerdo entre la UE y la OTAN: Turquía, sin embargo, sigue sin dar por zanjadas las diferencias” en *El País*, 23 de junio de 2002.

previstas elecciones griegas este otoño) y la delicada salud del primer ministro turco Bulent Ecevit<sup>22</sup>.

## Conclusiones

Tras una década de conflictos y turbulencias, la situación en los Balcanes parece que por fin se ha ido normalizando y estabilizando durante estos dos últimos años (con excepción de los disturbios en el valle de Presovo, en Macedonia, en 2001). En buena medida, a lo largo de la pasada década, los Balcanes han sido objeto de una intervención internacional contundente, con la participación de la Unión Europea entre otros. Esta intervención internacional ha estado presente en todo el conflicto, además de contribuir a una cierta normalización. De acuerdo con lo visto anteriormente, la UE ha sido en este sentido un actor prolífico en los Balcanes, como testifican sus múltiples gestiones diplomáticas, sus instrumentos y programas técnicos y financieros elaborados para la zona, así como su colaboración en operaciones militares y misiones de pacificación a través de organizaciones internacionales, como la OTAN y Naciones Unidas. Sin embargo, la Unión no ha sido siempre un actor acertado en prever y prevenir nuevos conflictos balcánicos y aún tiene muchos retos que asumir en la región de Europa sudoriental.

Cuando España asumió la Presidencia, a principios de 2002, inicialmente los Balcanes se convirtieron en una simple tarea de gestión. Puesto que los Balcanes no son un área de especial relevancia en la agenda de política exterior española, este hecho condicionó la Presidencia española que, por lo tanto, asumió el rol de gestor de la herencia de anteriores presidencias. Sin embargo, las prioridades españolas poco definidas inicialmente fueron reemplazadas por las necesidades del momento, a raíz del Consejo Europeo de Barcelona. Madrid buscaba un estímulo para avanzar en temas estrechamente ligados con la agenda española europea y poco a poco descubrió la conexión evidente entre, por un lado, los Balcanes como catalizador europeo innegable para la creación y la profundización de la PESC/PESD, y por otro, acontecimientos más recientes como el 11 de setiembre de 2001. De esta manera, para España los Balcanes se convirtieron en un instrumento que pretendía progresar en la integración europea en terrenos como, por ejemplo, el terrorismo, la inmigración ilegal y el progreso de la PESD. En conclusión, cabe decir que España ha sabido manejar bien esta fórmula, llegando durante su Presidencia, por ejemplo, a incitar una clara aceleración de los esfuerzos europeos en el terreno de la gestión civil de crisis, ya que ahora todo está listo para que la Misión Policial de la UE (MPUE) en Bosnia y Herzegovina pueda empezar su tarea el 1 de enero de 2003. Sin embargo, el balance de la Presidencia española presenta unos resultados más discutibles por no haber logrado asegurar el importante acuerdo greco-turco, necesario para dar pie a la plena operatividad de la misión de

---

<sup>22</sup> “Turkey blocks deal on new EU rapid reaction force” en *The Guardian*, 24 de junio de 2002.

gestión militar de crisis de la Unión prevista para intervenir en Macedonia con la colaboración material y logística de la OTAN.

**Bibliografía básica:**

- Danchev, A., Halverson, T. (coords.), *International perspectives on the Yugoslav conflict*, Basingstoke, MacMillan, 1996.
- Dronovsek, J., 'Una década en los Balcanes', *Política Exterior*, núm. 74, vol. XIV, marzo-abril 2000.
- Edwards, G., 'The Potencial Limits of the CFSP: The Yugoslav Example,' en Regelberger, E., et. al. (coords.), *Foreign Policy of the European Union: From EPC to CFSP and Beyond*, London, Lynne Rienner, 1997.
- Fuentes, J., 'La inestabilidad de los Balcanes', *Política Exterior*, núm. 49, vol. X, enero-febrero 1996.
- Kintis, A., 'The EU's Foreign Policy and the War in Former Yugoslavia', en Holland, M., (coord.), *Common Foreign and Security Policy: The Records and Reforms*, Herndon, VI, Cassell, 1997.
- Mojzes, P., *Yugoslavian inferno, ethnoreligious warfare in the Balkans*, New York, Continuum, 1994.
- Ramet, S.P., *Balkan Babel, the desintegration of Yugoslavia from the death of Tito to ethnic war*, Boulder, Westview Press, 1996.



## LA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA: ¿Una capacidad de acción autónoma?

Débora Miralles<sup>1</sup>

### Introducción

Aunque se trata de la tercera Presidencia española del Consejo de la Unión Europea, las dos anteriores tuvieron lugar en 1989 y 1995, ésta es la primera en la que se incluye, como prioridad, un tema tan delicado como el de la defensa.

Pero la euforia que seguía al proceso de desarrollo de la PESD desde la cumbre de Colonia de 1999 ha disminuido en los últimos tiempos. Esto se debe a dos realidades: por una parte, el conflicto entre Israel y Palestina ha demostrado, una vez más, la incapacidad de los estados miembros para ponerse de acuerdo sobre los instrumentos a desplegar en caso de crisis. La incapacidad de utilizar instrumentos clásicos de naturaleza políticoeconómica tan elementales como la suspensión de acuerdos de asociación que incluyen cláusulas democráticas pone en duda la validez de los nuevos instrumentos militares. Por otra parte, queda aún por concretar, en gran medida como consecuencia del contencioso greco-turco, el grado de participación de los miembros de la OTAN en las acciones de gestión de crisis lideradas por la UE y la delimitación del método y de los recursos de la Alianza a los cuales la Unión puede tener acceso. Este último punto es imprescindible para que la Unión pueda llevar a cabo misiones de gestión de crisis de forma autónoma.

En este capítulo se analizan los elementos constitutivos de la política europea de seguridad y de defensa (PESD), creados progresivamente desde 1999. La PESD tiene un calendario que cumplir. Los instrumentos militares y civiles que deben permitir a la Unión actuar en todos los tipos de misiones Petersberg, incluso las de más alto nivel, han de estar a punto para 2003. La Presidencia española ha jugado un papel muy importante en la recta final del calendario, aunque la defensa ha compartido prioridad con otros temas como la lucha contra la inmigración ilegal o el terrorismo. Los principales retos y los resultados conseguidos son descritos y analizados en la última parte del capítulo.

---

<sup>1</sup> Débora Miralles es licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad de Aquisgrán, Alemania. Actualmente trabaja como asesora en asuntos europeos en el Patronat Català Pro Europa.

## Estado de la cuestión

Con la renuncia por parte de la Asamblea Nacional Francesa a firmar el Tratado de París, en 1954, por el cual se creaba una Comunidad de Defensa Europea, falló el primer intento de iniciar un proceso de integración en materia defensiva. La cumbre francobritánica celebrada en Saint-Maló, en diciembre de 1998, desbloqueó de nuevo el desarrollo de una política de defensa europea. La declaración conjunta de este encuentro sería el primer paso para dotar a la Unión Europea (UE) de una capacidad de acción autónoma basada en fuerzas militares creíbles, que evitara toda duplicación innecesaria con la OTAN, pero que permitiera hacer uso de sus recursos en caso necesario.

Desde la cumbre europea de Colonia, en junio de 1999, han continuado los trabajos para la materialización de los objetivos de Saint-Maló y se han creado los fundamentos para el desarrollo progresivo de una política europea de seguridad y defensa, como prevé el artículo 17 del Tratado de la Unión Europea (TUE).

## Creación de nuevos organismos políticos y militares necesarios para la gestión de crisis

Para garantizar la operatividad de la Unión en los diferentes tipos de misiones Petersberg<sup>2</sup>, incluso las de más alto nivel, era imprescindible desarrollar nuevos organismos responsables del control político y la dirección estratégica de las operaciones. Estos organismos existen formalmente desde 2001<sup>3</sup>:

El *Comité Político y de Seguridad (COPS)*<sup>4</sup>, con sede permanente en Bruselas, está integrado por representantes nacionales con categoría de embajadores o altos funcionarios con conocimientos políticos y militares. Este Comité se ocupa de todos los aspectos relacionados con la PESC, incluido el desarrollo de la PESD y debe ejercer el control político y la dirección estratégica de la respuesta militar de la UE a una crisis bajo la autoridad del Consejo.

El *Comité Militar de la Unión Europea (CMUE)*, formado por los jefes de Estado Mayor de la Defensa de los estados miembros o sus representantes militares, se encarga de asesorar al COPS en todas las cuestiones militares y proporcionar orientación militar

---

2 Misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz, misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz

3 Decisiones del Consejo 2001/78/PESC, 2001/79/PESC y 2001/80/PESC (DOCE L-27, de 30/1/2002)

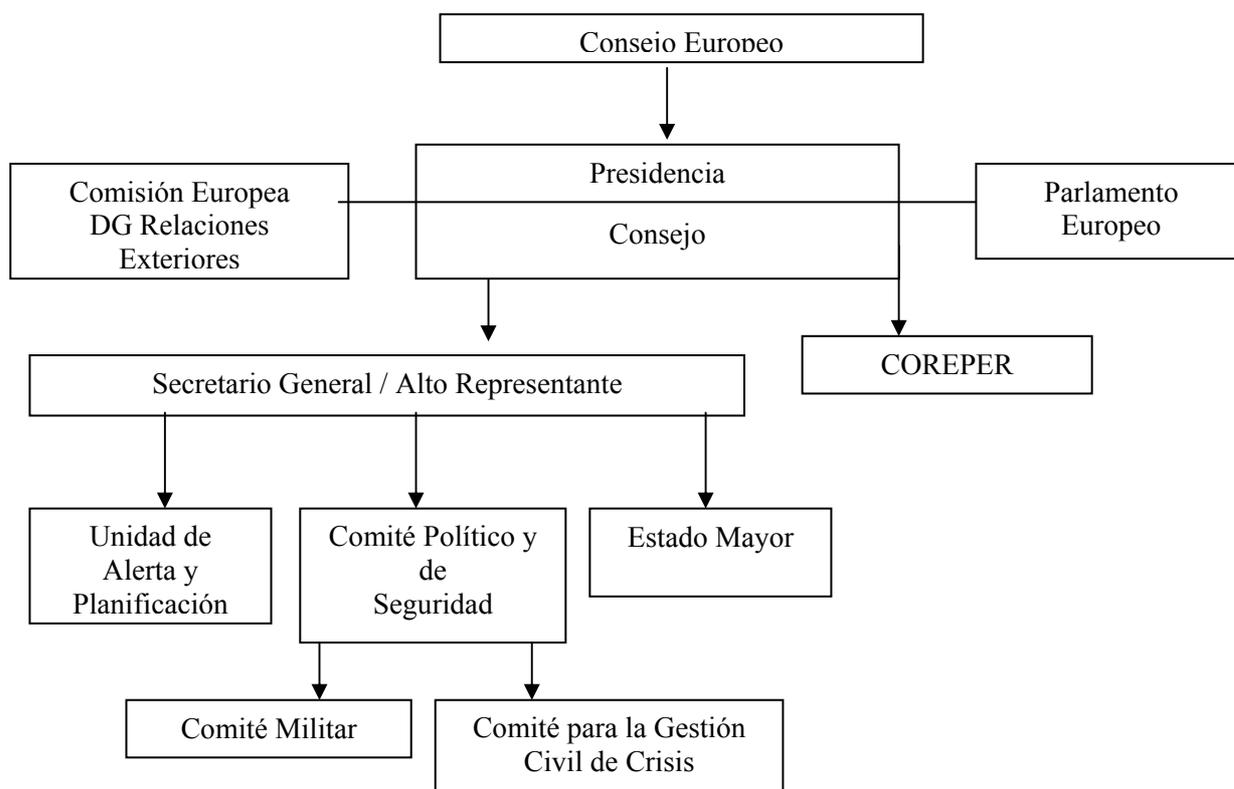
4 El Tratado de Niza, firmado el día 26 de febrero, por el que se modifica el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, aún pendiente de ratificación, ha incluido, en su artículo 25, las funciones del presente Comité.

al Estado Mayor. El presidente del CMUE deberá asistir a las sesiones del Consejo cuando se deban tomar decisiones con incidencias en la defensa.

El *Estado Mayor de la Unión Europea (EMUE)*, órgano de la Secretaría del Consejo que depende directamente del Secretario General y Alto Representante del Consejo (SG/AR), está compuesto por personal destacado por los Estados miembros y aporta, dentro de la estructura del Consejo, los conocimientos técnicos y militares. Deberá conducir las operaciones militares de gestión de crisis dirigidas por la UE, realizar funciones de alerta rápida y participar en el establecimiento y la preparación de las fuerzas nacionales y multinacionales europeas.

Estos tres organismos deben entrelazarse con los organismos previstos por el Tratado de la Unión Europea (TUE) para el refuerzo de la PESC (Consejo, Coreper, *troika*, etc.). Puesto que le corresponde al Consejo la decisión de llevar a cabo misiones del tipo Petersberg, cuando se discutan cuestiones relativas a la seguridad y defensa, los ministros de defensa de los estados miembros participarán en las reuniones del Consejo de Asuntos Generales.<sup>5</sup>

#### Organigrama institucional de la PESC/PESD



Fuente: elaboración propia a partir de Barbé, E. (coord.), *Política exterior europea*, Ariel, Barcelona, 2000, pág. 116.

<sup>5</sup> Mientras no existan formalmente los Consejos de ministros de la defensa.

## El desarrollo de capacidades militares para la gestión de crisis: el *Headline Goal*

En diciembre de 1999, el Consejo Europeo de Helsinki pidió a los estados miembros que unieran esfuerzos para cumplir con el objetivo general, el *Headline Goal*: desarrollar una capacidad militar europea a partir de los recursos nacionales, binacionales y multinacionales existentes a nivel terrestre, aéreo y marítimo capaz de movilizar, antes de 2003, y en un periodo de sesenta días y durante un mínimo de un año, fuerzas militares de hasta 60.000 personas capaces de ejercer todos los tipos de misiones Petersberg. Estas fuerzas deberían ser autosuficientes desde el punto de vista militar y tener las capacidades necesarias en materia de mando, control, inteligencia, logística y otros servicios de apoyo a las operaciones de combate, además de contar, cuando fuese necesario, con elementos aéreos y navales. La fuerza de reacción rápida europea debería caracterizarse por su flexibilidad, capacidad de despliegue inmediato, sostenibilidad, interoperabilidad, movilidad y capacidad de supervivencia.

En la Declaración de Compromiso de capacidades, adoptada en Bruselas el 20 de noviembre de 2000, los ministros de asuntos exteriores de los estados miembros se comprometieron a elaborar un “Catálogo de fuerzas europeas”<sup>6</sup> que aglutinara los recursos militares que los estados miembros estarían dispuestos a aportar, de forma voluntaria, en caso de decidir actuar en una crisis. En la segunda conferencia de capacidades militares, celebrada en noviembre de 2001, se adoptó un *Plan de Acción para la mejora de las capacidades militares*<sup>7</sup> con el objetivo de detectar los principales déficits de la Unión para el desarrollo de esta fuerza europea, mejorar la eficacia y la eficiencia de los esfuerzos nacionales en materia de desarrollo de capacidades militares europeas e intensificar la cooperación a nivel bilateral o multinacional. Este Plan de Acción fue formalmente aprobado por el Consejo Europeo de Laeken, en donde la Unión fue declarada operativa<sup>8</sup>.

---

6 Dinamarca es el único país que no contribuye al Catálogo de fuerzas en base a su Declaración expresa incluida en el Protocolo número 5 del Tratado de la Unión Europea según la cual no participa en la elaboración y aplicación de las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa. Dinamarca, que adoptó esta decisión en el Consejo Europeo de Edimburgo de 1992, no impedirá el desarrollo de una cooperación más estrecha entre los estados miembros en este ámbito.

<sup>7</sup> Anexo primero del Informe de la Presidencia sobre la PESD, doc. 15193/01, Bruselas, 11/12/2001.

<sup>8</sup> En la Declaración de operatividad anexa a las Conclusiones del Consejo Europeo de Laeken se hace referencia a la capacidad de la Unión de actuar en operaciones limitadas de gestión de crisis, aunque no se considera la Unión capaz de llevar a cabo misiones más comprometedoras (*high level Petersberg tasks*), por lo que será necesario cumplir plenamente con el *Headline Goal*.

A pesar del desarrollo de esta capacidad de acción autónoma, la UE continúa reconociendo la responsabilidad primera del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional. Esta fuerza militar deberá desarrollarse de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas y la Carta de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa<sup>9</sup>.

### **Integración de la Unión Europea Occidental (UEO) en la UE**

El Consejo de la UEO, celebrado en Marsella en noviembre de 2000, decidió ceder a partir del 1 de julio de 2001 la organización operativa de gestión de crisis de la UEO a la UE<sup>10</sup>, lo que completará los instrumentos de la Unión en el marco de la PESD.

Sin embargo, la transferencia de competencias no significa la desaparición de la UEO, que queda como depositaria del artículo V del Tratado de Bruselas sobre asistencia colectiva que continuará siendo válido para los países signatarios, como centro de cooperación en materia de armamento a través del Grupo y la Organización de Armamento de Europa Occidental (GAEO y OAEO) y como foro de debate y reflexión sobre la política de seguridad y defensa. El Centro de Satélites de Torrejón y el Instituto de Estudios de Seguridad de la UEO han pasado a ser, desde el 1 de enero de 2002, agencias de la UE.

La Presidencia francesa de la UE/UEO no contempló la dimensión parlamentaria de la PESD y fue incapaz de definir con exactitud el futuro de la Asamblea de la UEO, limitando su papel a foro de reflexión estratégica sobre la seguridad y la defensa europea de todos sus miembros (los estados de pleno derecho<sup>11</sup>, los observadores<sup>12</sup>, los miembros asociados<sup>13</sup> y los socios asociados<sup>14</sup>) lo que elimina el carácter de control parlamentario en materia de defensa que venía ejerciendo en el marco de la UEO.

La integración parcial de la UEO dentro de la maquinaria de la Unión Europea ha sido recogida en el Tratado de Niza, en el que desaparecen todos los apartados del artículo 17 que hacen referencia a la UEO, excepto el relativo a *la posibilidad de hacer uso de la cooperación reforzada entre dos o varios estados miembros en el marco de la*

---

<sup>9</sup> Informe de situación de la Presidencia al Consejo Europeo de Helsinki sobre el refuerzo de la PESD, Anexo 1 del anexo IV de las Conclusiones de la Presidencia, doc. SN/300/99, 10 y 11 de diciembre de 1999.

<sup>10</sup> La UE ha pasado a ser responsable de la gestión de la misión de cooperación policial con Albania y la misión de desminado de Croacia, cuya ejecución se había confiado a la UEO en virtud del artículo 17.

<sup>11</sup> Alemania, Bélgica, España, Francia, Grecia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido.

<sup>12</sup> Dinamarca, Austria, Finlandia, Suecia e Irlanda.

<sup>13</sup> Islandia, Noruega, Turquía, República Checa, Polonia y Hungría.

<sup>14</sup> Bulgaria, República Checa, República Eslovaca, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia y Rumania

*UEO o de la OTAN siempre que esta cooperación no contravenga ni obstaculice la de la Unión.*

### **Relaciones de la UE con la OTAN**

La capacidad de acción autónoma de la UE viene limitada por dos condicionantes: la previa decisión de la OTAN a comprometerse o no en la crisis en cuestión; y la dependencia de los recursos y capacidades de la Alianza. Es obvio, pues, que el desarrollo de la PESD dependa en gran medida de la OTAN, que además continuará siendo la piedra angular de la defensa colectiva en base al artículo 5 del Tratado de Washington, que se mantendrá para los estados signatarios.

En base a las decisiones acordadas entre la UE y la OTAN en la cumbre de Washington, de enero de 1999, y el Consejo Europeo de Colonia, del mismo año, ambas instituciones están desarrollando un sistema de cooperación basado en los ámbitos siguientes: 1) un acuerdo sobre el intercambio de información y las modalidades de consulta y cooperación en periodos dentro y fuera de crisis; 2) el apoyo por parte de expertos de la Alianza en el desarrollo de capacidades militares de la UE; 3) la identificación de los requisitos y condiciones para el acceso de la UE a las capacidades militares de la OTAN para llevar a cabo operaciones de gestión de crisis lideradas por la UE (Berlín Plus); y 4) la definición de un sistema de relaciones institucionales entre ambas instituciones.

Para aprovechar el bagaje de experiencia de la OTAN en materia militar y evitar duplicaciones inútiles, el catálogo de fuerzas de la UE se ha elaborado de forma que se inscriba plenamente en la Iniciativa de la OTAN sobre Capacidades de Defensa. En este sentido, la UE está basándose en datos técnicos procedentes de mecanismos existentes de la OTAN, como el Proceso de Planificación de la Defensa (Defence Planning Process) y el Proceso de Planificación y Análisis (Planning and Review Process - PARP) de la Asociación para la Paz. Igualmente, los intercambios de información han tenido lugar mediante un grupo de trabajo creado *ad hoc*: el Headline Goal Task Force Plus (HTF+), que reúne expertos militares de la UE (Headline Goal Task Force) y de la OTAN

### **Participación de terceros países**

La Unión Europea garantiza el diálogo, las consultas y la cooperación necesarias con todos los estados candidatos y los estados europeos de la OTAN no miembros de la UE. En el informe de la Presidencia presentado al Consejo Europeo de Niza, de

diciembre de 2000, se definieron las modalidades de cooperación entre la UE y los países terceros dentro y fuera de crisis<sup>15</sup>.

En tiempos de estabilidad, la Unión mantendrá el diálogo regular mediante un mínimo de dos reuniones por Presidencia del tipo UE+15 (Unión Europea más países candidatos y miembros europeos de la OTAN que no pertenecen a la UE)<sup>16</sup> dedicadas a cuestiones de la PESD y que completarán las que se celebren en el marco del diálogo político intensificado en materia de PESC. Además, durante cada Presidencia también se organizarán un mínimo de dos reuniones UE+6 (con los seis miembros europeos de la OTAN que no pertenecen a la UE)<sup>17</sup> y una reunión a nivel ministerial con los 15 y los 6 conjuntamente. El Comité Político y de Seguridad desempeñará un papel de primer orden en la aplicación de este dispositivo de cooperación regular.

En el momento de decidir sobre una opción militar, los miembros europeos de la OTAN no miembros de la UE podrán participar si así lo desean, en caso que se recurra a capacidades de la Alianza. En este caso, el control político y la dirección de la operación se llevarán a cabo en el seno de la misma y se procederá según su ordenamiento.

Si por el contrario la UE decide operar autónomamente, los miembros europeos de la OTAN no miembros de la UE serán invitados a participar, previa decisión del Consejo. El Consejo también podrá invitar a participar a los estados candidatos, una vez se haya tomado la decisión de iniciar una operación. En este caso, el control político y la dirección estratégica recaerán sobre el Consejo y el CPS y la dirección militar sobre el Comité Militar y el Estado Mayor.

Todos los estados que hayan confirmado su participación en una operación dirigida por la UE y desplieguen fuerzas militares tendrán los mismos derechos y obligaciones en la conducción diaria de la operación que los estados miembros de la UE que participen en ella, por lo que se creará un comité de contribuyentes. Igualmente, la decisión de poner fin a una operación será adoptada por el Consejo previa consulta a los miembros del comité.

El Consejo Europeo de Feira acordó que Rusia, Ucrania, Canadá y otros estados terceros podrían ser invitados a participar en las misiones de la UE, previa decisión del Consejo. La participación de Canadá tendrá un interés particular en el caso de aquellas operaciones de la UE que utilicen recursos y capacidades de la OTAN. A este respecto,

---

<sup>15</sup> Anexo 6 del Informe de la Presidencia sobre la PESD, doc. 14056/2/00, Bruselas 4/12/2000.

<sup>16</sup> República Checa, Polonia, Hungría, Estonia, Letonia, Lituania, Eslovenia, Eslovaquia, Rumania, Chipre, Malta, Bulgaria, Turquía, Islandia y Noruega.

<sup>17</sup> Turquía, Islandia, Noruega, República Checa, Hungría, Polonia.

cuando la Unión inicie el examen minucioso de una opción que utilice recursos de la OTAN, se concederá especial atención a la consulta con Canadá.

### **Establecimiento de un mecanismo no militar de gestión de crisis**

Las cumbres de Colonia y Helsinki pusieron sobre la mesa la necesidad de establecer un mecanismo no militar de gestión de crisis en el marco de la PESD que coordinase los instrumentos civiles de los quince estados miembros para la prevención de conflictos y la gestión de crisis. Este instrumento debe tener capacidad para llevar a cabo todo tipo de misiones de policía, garantizar la complementariedad con los instrumentos militares y coordinarse de forma efectiva con las otras organizaciones internacionales que actúen en el ámbito civil.

El Consejo Europeo de Lisboa, celebrado en marzo de 2000, invitó al Consejo a crear un Comité de Gestión Civil de Crisis<sup>18</sup> (CGCC), formado por representantes de los estados miembros, que se encargara de facilitar información, formular recomendaciones y asesorar en materia de aspectos civiles de gestión de crisis al Comité Político y de Seguridad y al resto de organismos correspondientes del Consejo.

En su primera reunión, el 16 de junio de 2000, el CGCC presentó un inventario de los recursos de que disponían los estados miembros y la UE en los ámbitos de policía civil, asistencia humanitaria, rehabilitación administrativa y jurídica, salvamento, observación de elecciones y de la situación de los derechos humanos. Teniendo en cuenta el número de recursos y la experiencia adquirida, la Unión identificó, en el Consejo de Santa María de Feira<sup>19</sup>, cuatro áreas prioritarias de actuación para este mecanismo de gestión civil de crisis:

#### 1. Creación de una fuerza de policía europea:

En Santa María de Feira los estados miembros se comprometieron a mejorar sus fuerzas policiales para que el año 2003 pudieran desplegarse, en misiones internacionales, hasta 5.000 agentes de policía, 1.400 de los cuales en un máximo de 30 días.

En el Consejo Europeo de Goteburgo, celebrado en junio de 2001, se presentó un Plan de Acción que serviría de marco de trabajo para las siguientes Presidencias en el desarrollo de esta fuerza policial<sup>20</sup>. Los principales aspectos del plan de acción, básicamente sobre comando y control de las operaciones, la formación y los criterios de

---

<sup>18</sup> Decisión del Consejo (2000/354/PESC), de 22 de mayo de 2000, por la que se establece un comité para los aspectos civiles de gestión de crisis (DOCE L-127, de 27/5/2000, p. 1.).

<sup>19</sup> Anexo 1 del Informe de la Presidencia sobre el refuerzo de la PESD, doc. 9149/00, 16/06/2002.

<sup>20</sup> Anexo 1 del Informe de la Presidencia sobre la PESD, doc. 9526/1/01, Bruselas, 11/06/2001.

selección del personal y la interoperabilidad, deben completar las operaciones internacionales de policía que tienen lugar en el marco de las Naciones Unidas o la OSCE y evitar, de esta forma, toda duplicación innecesaria.

En el Consejo Europeo de Laeken se presentó la declaración adoptada en la conferencia de capacidades civiles, que se celebró en Bruselas el 19 noviembre de 2001<sup>21</sup>, en la cual los estados miembros se comprometieron cuantitativa y cualitativamente a garantizar el despliegue y mantenimiento de un número determinado de agentes de policía. Además, se consideró fundamental que los componentes militar y policial formen parte de una planificación integrada para cualquier actuación de la UE en el marco de las misiones Petersberg.

## 2. Refuerzo del estado de derecho

Para garantizar el resultado positivo de la misión policial, la UE debe intensificar su asistencia al sistema judicial y penitenciario. En el Consejo de Santa María de Feira, la Unión consideró que debía llevarse a cabo, a nivel de los estados miembros y en cooperación con Naciones Unidas y otras organizaciones regionales, la selección de jueces, fiscales y expertos en materia penitenciaria que pudieran ser desplegados, a corto plazo, para operaciones de paz. En el contexto de estas operaciones, sería posible para la UE estudiar formas de apoyar la creación y renovación de infraestructuras de tribunales y prisiones locales, así como la contratación de personal judicial.

## 3. Refuerzo de la administración civil

En Santa María de Feira se propuso desarrollar mecanismos para la selección, formación y despliegue de expertos en administración civil para el restablecimiento de sistemas administrativos que no funcionan y para la formación de funcionarios de la administración civil en las sociedades en transición.

## 4. Garantizar la protección civil

Actualmente, la Unión está llevando a cabo un proceso de identificación de las capacidades que los estados miembros podrían poner a disposición, a nivel individual, para poder dar una respuesta coordinada a operaciones de protección civil dentro del marco de las operaciones de gestión de crisis y otro tipo de situaciones de socorro en caso de desastres naturales. En este sentido, se están definiendo los recursos humanos existentes, así como el tipo de mandato y el estatuto de la operación para los países participantes y la promoción de la compatibilidad de equipos entre los estados miembros.

---

<sup>21</sup> Anexo 2 del Informe de la Presidencia sobre la PESD, documento 15193/01, Bruselas, 11/12/2001.

El 26 de febrero de 2001 se creó un mecanismo de reacción rápida<sup>22</sup> de tipo civil con el objetivo de poder actuar, de forma rápida, eficaz y flexible ante situaciones de emergencia o de amenaza de crisis. Este mecanismo incluye el establecimiento de un sistema de financiación urgente que permitirá la provisión de fondos de forma acelerada para apoyar la actuación de la UE y complementar las políticas y los programas comunitarios ya existentes. La Comisión llevará a cabo la coordinación efectiva de las acciones efectuadas en el marco del mecanismo de reacción rápida con las acciones de los estados miembros y de otras organizaciones internacionales, a fin de incrementar la coherencia, complementariedad y eficacia de las intervenciones.

### **Prioridades de la Presidencia española**

En su programa de trabajo, y para dar cumplimiento al mandato relativo a la PESD incluido en las conclusiones del Consejo Europeo de Laeken, la Presidencia española ha distinguido tres tipos de objetivos: los operativos, relativos al desarrollo de las capacidades civiles y militares; los institucionales, relacionados con las estructuras necesarias para el desarrollo de la PESD; y los de opinión pública, relativos al acercamiento del concepto de defensa al ciudadano europeo<sup>23</sup>.

### **Objetivos operativos**

#### *Impulsar medidas concretas para que la UE sea plenamente operativa en 2003*

La Presidencia española debía continuar los trabajos para cumplir los objetivos militares y civiles concretados en los Consejos Europeos de Helsinki y Santa María de Feira, a fin de poder dar respuesta a todas las operaciones Petersberg a partir de 2003. En este sentido, la principal misión de la Presidencia española sería poner en marcha el *Plan de acción de capacidades europeas*, creando grupos de trabajo capaces de delimitar las principales deficiencias de la Unión en materia de defensa.

Durante este semestre, la Presidencia finalizaría, asimismo, la definición de los detalles del mecanismo de desarrollo de capacidades para que pudiera ser ultimado durante la Presidencia danesa<sup>24</sup> y el Objetivo General pueda ser plenamente efectivo en 2003.

En lo que se refiere a las capacidades civiles de gestión de crisis, la Presidencia debía asegurar el seguimiento del Plan de Acción Policial adoptado en Goteburgo y de

---

<sup>22</sup> Reglamento (CE) 381/2001 del Consejo, de 26 de febrero de 2001, por el que se crea un mecanismo de reacción rápida (DOCE L-57, de 27/2/2001, p. 5)

<sup>23</sup> El programa de trabajo y las prioridades de la Presidencia en relación a la PESD pueden encontrarse en la página web de la Presidencia española: <http://www.ue2002.es>

<sup>24</sup> La cuestión está en hasta qué punto la Presidencia danesa impulsará el desarrollo del objetivo general, dado que no comparte los objetivos de la PESD

la Conferencia de capacidades civiles. A tal fin, la Presidencia promovería el desarrollo de la Unidad de Planificación Policial, con sede en Bruselas, y aceleraría los preparativos para que la UE pueda desplegar personal judicial, penitenciario y funcionarios civiles en misiones de gestión de crisis.

*Verificar el funcionamiento de las nuevas estructuras civiles y militares*

Durante su semestre, la Presidencia debía verificar el funcionamiento de las nuevas estructuras civiles y militares declaradas operativas en el Consejo Europeo de Laeken, ejerciendo y ajustando los procedimientos de gestión de crisis correspondientes. Para ello, la Presidencia procedería a un ensayo de ejercicio de gestión de crisis de la Unión.

Igualmente, la Presidencia española debería desarrollar modalidades de coordinación entre los aspectos militares y civiles de gestión de crisis, lo que incluye, aparte de los instrumentos del segundo pilar, el uso de forma coordinada y coherente de los instrumentos económicos propios del primer pilar<sup>25</sup>.

*Completar el desarrollo de las relaciones con la OTAN*

La Presidencia española se comprometió a ultimar los detalles relativos a los mecanismos pertinentes de consulta, de intercambio de información y de acceso de la UE a la planificación operativa y a los medios y capacidades de la OTAN. Con ello se debería evitar la duplicación y la descoordinación de esfuerzos y crear las condiciones necesarias para que la Unión pueda actuar aunque carezca de medios propios.

Paralelamente, la Presidencia se propuso impulsar la puesta en marcha de mecanismos de consulta de la UE con los miembros europeos de la OTAN no pertenecientes a la Unión, siguiendo con las pautas de Niza. La Presidencia española debía abordar aspectos prácticos, como el comité de contribuyentes o la participación de estos países en otros ámbitos de la PESD que no sean exclusivamente la cooperación militar.

---

<sup>25</sup> Los instrumentos que se desarrollen en el marco del segundo pilar (PESC-PESD) deben ser usados de forma coherente con los instrumentos de política exterior del primer pilar (la política comercial, los acuerdos de asociación y cooperación, la ayuda al desarrollo, los programas de cooperación económica y técnica o la ayuda humanitaria, etc.). Algunas propuestas para la mejor coordinación de los instrumentos de la UE en la prevención y gestión de crisis son el informe conjunto del Secretario General y Alto Responsable de la UE y la Comisión sobre como mejorar la Coherencia y la Eficacia de la Acción de la Unión Europea en el ámbito de la prevención de conflictos (presentado en el Consejo Europeo de Niza, documento 14088/00); el informe del Secretario General relativo a un marco de referencia sobre los procedimientos a tener en cuenta para una gestión global y coherente de crisis (presentado en el Consejo Europeo de Niza, documento 13957/1/00); y la comunicación de la Comisión sobre prevención de conflictos (COM (2001) 211 final, de 11 de abril de 2001).

*Desarrollo de elementos de respuesta rápida*

La Presidencia española propuso el desarrollo de fuerzas militares para operaciones de carácter limitado que necesitaran una respuesta rápida. Esta iniciativa no trata de crear una fuerza especial de acción rápida, sino que en esencia consiste en el desarrollo de conceptos y procedimientos que permitan el despliegue de los elementos de respuesta rápida previstos en el Objetivo General de Helsinki, concretando el empleo de los elementos de mayor disponibilidad del catálogo de fuerzas. Se trata de una cuestión compleja que no podrá completarse bajo esta Presidencia.

*Cuarteles generales nacionales y multinacionales*

La Presidencia española debía retomar las decisiones de Helsinki para el establecimiento de objetivos colectivos de capacidades de mando y control, e impulsar los trabajos para el aprovechamiento efectivo de las capacidades existentes y futuras, tanto nacionales como multinacionales.

*Financiación de operaciones*

El capítulo de la financiación de las operaciones militares es importante, no sólo por la cuantía de los costes de una operación militar, sino también por la importancia de tener resuelta la cuestión económica lo antes posible en el proceso de toma de decisiones. De lo contrario constituirá una variable condicional que aumentará la complejidad del proceso decisorio. La Presidencia española debía llegar a un acuerdo sobre el modo de financiación de las operaciones de gestión de crisis, según el mandato del Consejo Europeo de Laeken.

**Objetivos institucionales**

*Formalizar los Consejos de ministros de defensa*

El Consejo Europeo de Laeken solicitó a la Presidencia española que examinara la posibilidad de formalizar las reuniones de los ministros de defensa a fin de que se conviertan en uno de los Consejos de Ministros.

*Cooperación en materia de armamento*

La Presidencia española debía elaborar un decálogo de principios para la cooperación en materia de armamento. Este decálogo parte de la constatación de que la industria europea de armamento debe estar al servicio de la PESD y debe estar basada en un compromiso voluntario, en la transparencia y en la coordinación con otras instituciones.

En las medidas concretas previstas, se citaba una directiva no vinculante para la industria de armamento, así como las soluciones de creación opcional de una o varias agencias europeas de armamentos específicas para la gestión o adquisición, o la

búsqueda de nuevas fórmulas de financiación extrapresupuestarias para hacer frente a nuestras necesidades para el desarrollo y obtención del objetivo general.

### **Objetivos de opinión pública**

#### *Aplicación del derecho internacional humanitario en las operaciones de la UE*

Uno de los objetivos de la Presidencia consistía en reafirmar la vigencia y aplicación del derecho humanitario internacional en el marco de las operaciones de la Unión, teniendo en cuenta la sensibilidad de los ciudadanos europeos e interesarles por las cuestiones de seguridad y defensa.

#### *Reafirmar la dimensión mediterránea de la PESD.*

Desaparecido el diálogo mediterráneo de la UEO, la Presidencia española deseaba impulsar un enfoque pragmático de esta dimensión, con acciones de cooperación que podrán servir de precursores de una futura política mediterránea en este ámbito. La Presidencia tendría el objetivo inmediato de informar y explicar el carácter cooperativo y geográfico de la PESD y del Objetivo General, aprovechando las reuniones de altos funcionarios y la conferencia euromediterránea. Ante todo, se debe evitar que países y opiniones públicas de los países del sur del Mediterráneo perciban este último como un instrumento europeo al servicio de intereses contrapuestos a los suyos.

#### *Redacción del Libro de defensa europea*

La Presidencia impulsaría los trabajos de redacción de un Libro de defensa europea, iniciativa de la Presidencia belga. El Instituto de Estudios de Seguridad, agencia de la UE, debería iniciar los trabajos de un texto de carácter descriptivo y destinado a las asambleas parlamentarias y a la opinión pública.

#### *Evaluación de la dimensión parlamentaria de la PESD*

La Presidencia compartía la opinión de la importancia de mantener informados a los parlamentos, pero aceptando que, por el momento, sólo los parlamentos nacionales tienen competencia para ejercer el control parlamentario sobre los temas de política de defensa. Durante su semestre, la Presidencia se propuso mantener una reunión con parlamentarios para examinar temas de defensa, en particular las cuestiones relativas al armamento.

#### *Inscribir la lucha contra el terrorismo como uno de los objetivos de la PESD*

Una de las principales prioridades de la Presidencia española sería inscribir la lucha contra el terrorismo dentro de los objetivos de la PESD y dotarla de los instrumentos necesarios para que pueda cumplir con los objetivos. La lucha contra el terrorismo debería convertirse en una misión del tipo Petersberg puesto que el Tratado

incluye dentro de los objetivos de la PESC la defensa de los intereses y de la seguridad de la Unión bajo todas sus formas.

## Resultados

Aunque no se haya tratado de la máxima prioridad, en términos generales puede decirse que la Presidencia española ha continuado el proceso de desarrollo de la PESD, condicionada por la fecha límite del 1 de enero de 2003, momento en el que los instrumentos militares y civiles para la gestión de crisis deben estar en pleno funcionamiento.

A fin de poder cumplir con este objetivo, durante el mes de febrero se inauguró oficialmente el plan de acción destinado a subsanar las carencias existentes y las perspectivas de la cooperación en materia de armamento (European Capability Action Plan). Esta reunión se basó en los trabajos de escrutinio de distintos panels especializados en diferentes aspectos militares y abiertos a la participación de todos aquellos estados miembros que, de forma voluntaria, deseaban involucrarse. Los trabajos para el escrutinio de capacidades se ha hecho con el apoyo de la OTAN en el marco del Headline Goal Task Force Plus.

Estos grupos deben también proponer soluciones para acelerar el proceso de toma de decisiones en caso de crisis con el fin de que la Unión pueda dar una respuesta rápida. Se trata de reflexionar sobre aquellos elementos que puedan permitir una aceleración en la toma de decisiones, así como de los sistemas de diálogo con la OTAN y los países terceros.

En relación con las capacidades civiles de gestión de crisis, el informe de la Presidencia presentado en el Consejo Europeo de Sevilla incluye un anexo relativo a la declaración aprobada en la Conferencia de Capacidades de Estado de Derecho, celebrada en Bruselas en mayo, donde los estados miembros se comprometieron a ceder para el año 2003 hasta 282 oficiales de los sistemas judicial y penitenciario para acciones de gestión de crisis.<sup>26</sup> También se ha lanzado, durante este semestre, un “call for contributions” en el ámbito de la protección civil, se han desarrollado directrices para la estructura de comando y control de operaciones de policía, y se han realizado misiones de selección y entrenamiento en los estados miembros.

Con el fin de verificar el funcionamiento de las nuevas estructuras civiles y militares declaradas operativas en el Consejo Europeo de Laeken, durante la Presidencia

---

<sup>26</sup> Anexo I del Informe de la Presidencia sobre la PESD, doc. 10160/2/02, Bruselas, 22 de junio de 2002.

española se celebró el primer ejercicio de gestión de crisis dirigido por la UE (Crisis Management exercise 2002 – CME 02). El objetivo del ejercicio ha sido el de comprobar el funcionamiento de las nuevas estructuras permanentes de la PESD y, en función de sus resultados, impulsar las mejoras necesarias a fin de que la adopción de decisiones por parte de los órganos de la UE resulte más ágil y eficaz. Además, el ejercicio ha servido para verificar la coordinación entre los diferentes actores implicados en una operación: los estados miembros, el Consejo, el Secretario General y Alto Representante, la Comisión, y el Centro de Satélites de la UE en Torrejón.

El proceso se ha desarrollado según el procedimiento siguiente: el Consejo toma la decisión de seguir una situación de crisis. El Secretario general y los estados mayores preparan un documento donde se definen las posibles respuestas (policiales, militares, legales). El Consejo decide el tipo de respuesta según el consejo del COPS y los distintos actores implicados (el Comité militar, en caso de una respuesta militar, el Comité por los aspectos civiles de crisis, en caso de una respuesta civil, y la Comisión, en caso de una respuesta jurídica). Se propone al Consejo una opción estratégica con distintas posibilidades, militares, políticas o legales y éste, aprueba o desaprueba la opción estratégica. Una vez aprobada, se establece un concepto operacional con los aspectos a poner en marcha y las directrices a dar. Representantes de la ONU, la OTAN y la OSCE fueron testigos del desarrollo del ejercicio, puesto que, en caso de crisis, se llevarán a cabo procesos de consulta y coordinación con ellos, especialmente con los países europeos miembros de la OTAN que no sean miembros de la UE y los países candidatos.<sup>27</sup>

Las conclusiones hasta el momento de este ejercicio han mostrado tres retos principales: 1) perfeccionar el sistema de transmisión segura de la información; 2) mejorar la transmisión y la coherencia de la información que se envía al COPS (este organismo debe recibir toda la información antes de que tome una decisión); y 3) implicar al mayor número posible de actores en los próximos ejercicios, como las direcciones geográficas de la Secretaría General del Consejo (dirección de los Balcanes o del Cáucaso, por ejemplo).

En el Consejo de Asuntos Generales<sup>28</sup>, celebrado los días 18 y 19 de febrero, la UE se comprometió a relevar, a partir del 1 de enero de 2003, a la fuerza internacional desplegada en Bosnia, bajo dirección de las Naciones Unidas. El relevo se efectuaría mediante el despliegue de una misión de tipo civil, la primera Misión de Policía de la Unión Europea (MPUE). En la misión participarán 466 agentes de policía de la Unión, a los que se sumarán 67 expertos civiles y 289 contratados locales. Su mandato será por

---

<sup>27</sup> Agence Europe, n. 8215, 22 de mayo de 2002, pág. 7.

<sup>28</sup> Consejo de Asuntos Generales 2409, doc. 6247/02, Bruselas, 18 y 19 de febrero de 2002.

tres años prorrogables y sus misiones irán desde el asesoramiento a policías bosnios a la formación de agentes de seguridad y apoyo técnico a la policía de la zona<sup>29</sup>.

Sin embargo, la capacidad operativa de la Unión parece reducirse, de momento, a la gestión civil de crisis. Para poder llevar a cabo misiones que incluyan activos militares aún quedan por resolver temas importantes como las condiciones de acceso a los recursos militares de la OTAN y la coordinación y la cooperación con sus miembros en operaciones de gestión de crisis lideradas por la UE. Desacuerdos en este sentido, como el contencioso greco-turco, están bloqueando la substitución, por parte de la UE, de la misión militar “Amber Fox” de la OTAN en Macedonia.

El Consejo Europeo de Sevilla ha encargado al Secretario General y Alto Representante y a los órganos competentes de la UE que mantengan los contactos necesarios con las autoridades de la ex República de Macedonia y con los responsables de la OTAN, y que prosigan e intensifiquen las medidas de planificación acometidas, para estar en condiciones de asumir el relevo de las operaciones de la OTAN, en el entendimiento que se aplicarían entonces los arreglos permanentes entre la UE y la OTAN (Berlín +).

Hasta finales de la Presidencia, Grecia bloqueó un acuerdo con la OTAN que impedía el recurso de la UE a los medios de la Alianza, quien se oponía a la participación de Turquía a las decisiones de intervención militar de la Unión y discutía el proceso de consulta con la OTAN cuando la UE debiera tomar una decisión sobre una operación en el marco de la PESD. Según el ministro griego Yannis Papantoniou, debía de preservarse la autonomía de decisión de la UE y, en el caso de que se tomaran decisiones que no implicasen el uso de capacidades de la OTAN, no estar obligados a invitar a países terceros (es decir, impedir que Turquía estuviera implicada en todas las decisiones de intervención militar de la UE).<sup>30</sup>

A cambio, los estados miembros garantizaron a Grecia la plena autonomía de Europa en la toma de decisiones militares respecto a la Alianza Atlántica. Los Quince se comprometen ahora a negociar con la Alianza Atlántica un principio de reciprocidad: si a Turquía se le garantiza que la UE no desplegará sus tropas en su zona de influencia – Chipre y Mar Egeo -, se debe garantizar también que las tropas aliadas nunca actuarán contra un Estado miembro de la familia comunitaria. El pacto traduce el miedo de Grecia a que si la parte griega de Chipre entra en la UE, Turquía, que controla la mitad norte de la isla, invada todo el territorio.

La Presidencia española deseaba urgentemente resolver este contencioso, aunque quedará pendiente para la próxima Presidencia. Sin los medios de operatividad de la

---

<sup>29</sup> *El País*, 19 de febrero 2002.

OTAN, el Euroejército no es operativo. Ni siquiera podría sustituir a las tropas aliadas en Macedonia. Estos soldados protegen a los observadores europeos desplazados en la zona. Y, lo más grave, en enero de 2003 la fuerza de reacción rápida integrada por 60.000 hombres no podría ser operativa para desarrollar misiones de paz, de rescate y humanitarias<sup>31</sup>.

En relación a la participación de terceros países en las operaciones de gestión de crisis de la UE, se han conseguido importantes avances para la consulta y la cooperación con Rusia, Canadá y Ucrania. El informe de la Presidencia presentado en el Consejo de Sevilla recoge tres documentos donde se detallan los acuerdos, concretados en la cumbre UE-Rusia el día 29 de mayo y la cumbre UE-Canadá de 8 de mayo de 2002<sup>32</sup>. En los documentos se regula la cooperación entre la UE y estos países en periodos sin crisis y en periodos de crisis durante la fase preoperacional y la operacional, así como su participación en el comité de contribuidores. En términos generales, Rusia y Ucrania podrán ser invitados a participar una vez el concepto de operación haya sido aprobado. Si se recurre a los instrumentos de la OTAN, Rusia y Ucrania tendrán que adaptarse a los procedimientos de planeamiento de la OTAN. Si la acción se lleva a cabo por parte de la UE de forma autónoma, ambos países tendrán que enviar un oficial de contacto al Comité Político Militar.

Canadá podrá participar en aquellas misiones lideradas por la UE en las que se recurra a los instrumentos de la OTAN, pero necesitará de una decisión del Consejo para participar en acciones autónomas de la Unión.

El Consejo Europeo de Sevilla adoptó un documento sobre las modalidades de financiación de las operaciones de gestión de crisis con implicaciones civiles y militares<sup>33</sup>. El documento hace referencia a los costes comunes para desplegar la PESD y que no pueden retribuirse únicamente a los países que participen en una misión de gestión de crisis (transporte, administración, información, medicina, etc.), a diferencia de los costes de las capacidades militares de cada estado miembro que, de forma voluntaria, cede a la Unión para una crisis concreta. Según el mismo documento, a pesar del progreso realizado en la definición de las necesidades de la defensa europea, la Unión tiene aún pérdidas importantes debido a las duplicaciones que se producen en el ámbito militar entre los distintos estados miembros, lo que produce que, con el mismo presupuesto, la UE tenga menos capacidades que los Estados Unidos.

---

<sup>30</sup> Agence Europe 8179, 25/3/2002, p. 5

<sup>31</sup> *La Vanguardia*, 22 de junio de 2002.

<sup>32</sup> Anexos IV, V y VI del Informe de la Presidencia sobre la PESD, doc. 10160/2/02, Bruselas, 22 de junio de 2002.

<sup>33</sup> Anexo II del Informe de la Presidencia sobre la PESD, doc. 10160/2/02, Bruselas, 22 de junio de 2002.

En relación a los objetivos institucionales, el Consejo ha conseguido una fórmula que utiliza la formación del Consejo de Asuntos Generales para institucionalizar el Consejo de ministros de defensa, es decir, se ha creado un Consejo de Asuntos Generales para ministros de defensa. Esto permite, de una parte, respetar las instituciones de la UE y, además, que los ministros de defensa continúen sus trabajos para el desarrollo de la PESD en los ámbitos que les incumben de forma exclusiva<sup>34</sup>.

Los ministros de defensa se reunieron por primera vez el 13 de mayo de 2002 en el Consejo de Asuntos Generales, bajo la Presidencia del ministro de defensa español. Aprovechando este encuentro, los quince ministros de defensa se reunieron con los países candidatos y los países de la OTAN no miembros de la UE a fin de analizar sus contribuciones en las misiones que la Unión llevará a cabo en Bosnia Herzegovina y en Macedonia<sup>35</sup>.

En la reunión informal de ministros de defensa de la UE, que se celebró en Zaragoza el 23 de marzo, la Presidencia presentó un documento en el que se definían las posibles orientaciones de una “política europea del armamento”. El objetivo es desarrollar las sinergias y la eficacia de los gastos de defensa y encontrar nuevas formas de financiación y de cooperación para fines comunes.

El documento presentado por la Presidencia anuncia diez principios: 1) poner la política del armamento al servicio de la PESD y no a la inversa (como ha pasado en varias ocasiones, en las que la política de defensa viene determinada por las necesidades o intereses de sus industrias); 2) basarse en los principios de participación voluntaria, transparencia y coordinación con otras organizaciones, como la OTAN; 3) adoptar una metodología a medio y largo plazo para cubrir los déficits (coordinación de los programas y los concursos públicos); 4) armonizar las necesidades operacionales para poder aprovechar las economías de escala y evitar duplicaciones; 5) definir los criterios de contabilidad para financiar las inversiones en armamento; 6) coordinar los esfuerzos de investigación y desarrollo; 7) crear una agencia europea del armamento (que acoja a organismos ya existentes como la Organización conjunta de cooperación en materia de armamento, OCCAR, heredada de la UEO); 8) favorecer la creación de armamento entre varios estados miembros; 9) favorecer la fusión de empresas para evitar la competencia; 10) precisar el papel de las reuniones de los directores nacionales del armamento<sup>36</sup>.

La Presidencia española ha celebrado la primera reunión informal de los directores nacionales del armamento. Según la Presidencia, éstos cuentan con una importante experiencia que debe aprovecharse para desarrollar el Plan de Acción de

---

<sup>34</sup> Entrevista a Federico Trillo-Figueroa, Consejo informal de Zaragoza, <http://www.ue2002.es>

<sup>35</sup> Agence Europe 8211, 15/5/2002, p. 6.

<sup>36</sup> Agence Europe 8180, 27/3/2002, p. 3

Capacidades de escrutinio de los déficits militares. Asimismo, también debe involucrarse a la industria del armamento, por lo que también debe ser regularmente informada. En este sentido, durante la Presidencia española se celebró un seminario que reunía a los representantes de los ministros de defensa con representantes industriales.

En el consejo informal de ministros de defensa de Zaragoza, el ministro español presentó el conjunto de iniciativas impulsadas por la Presidencia española con el objetivo de inscribir la lucha contra el terrorismo dentro de la política de defensa. Entre ellas destacaba la necesidad de impulsar la cooperación de los servicios de inteligencia militar, coordinar los sistemas para protegerse de armas nucleares, biológicas y químicas, utilizar el cielo único europeo para mejorar la seguridad aérea, y mejorar la protección de las fuerzas militares desplegadas en acciones humanitarias.

Todo ello representaría, además, impulsar el trabajo del Instituto de Estudios de la Seguridad de la UE para una definición conceptual básica de defensa europea, la cual permitiría incluir la lucha contra el terrorismo y presentar una propuesta a la Convención europea que prepara la CIG del 2004 para una posible modificación del TUE consistente en incluir las misiones militares como tipo de Misión Petersberg.

En el Consejo de Sevilla, el Consejo Europeo adoptó una declaración destinada a atender en mayor grado las capacidades necesarias para luchar contra el terrorismo y por la cual la PESC y la PESD deberían contribuir a la lucha contra el terrorismo. Según la Declaración<sup>37</sup>, la PESD puede desempeñar un papel importante en la respuesta a “esta amenaza a nuestra seguridad y en la promoción de la paz y estabilidad”. La lucha contra el terrorismo, continúa, “requiere un enfoque global para fortalecer la coalición internacional y prevenir y estabilizar los conflictos regionales.

La Declaración pretende que las acciones prioritarias de la PESC y PESD relativas a la lucha contra el terrorismo se centren en: dedicar mayores esfuerzos a la prevención de conflictos; profundizar el diálogo político con terceros países para promover la lucha contra el terrorismo; reforzar acuerdos para compartir información y desarrollar la elaboración de evaluaciones de situación e informes de alerta rápida; desarrollar nuestra evaluación común de la amenaza terrorista contra los estados miembros o las fuerzas desplegadas por la Unión con arreglo a la PESD en operaciones de gestión de crisis, incluida la amenaza terrorista de utilizar armas de destrucción masiva; determinar las capacidades militares requeridas para proteger a las fuerzas desplegadas en operaciones de gestión de crisis en la UE contra ataques terroristas, y estudiar más a fondo como se pueden emplear las capacidades militares o civiles para ayudar a proteger a la población civil contra los efectos de los ataques terroristas.

---

<sup>37</sup> Proyecto de Declaración del Consejo Europeo sobre la contribución de la PESC, incluida la PESD, en la lucha contra el terrorismo, Anexo V de las Conclusiones de la Presidencia, SN200/02, Sevilla, 21 y 22 de junio de 2002.

## Conclusiones

Aunque la Presidencia española ha dado prioridad a las políticas del tercer pilar, el desarrollo progresivo de la política europea de seguridad y de defensa no ha sido dejado de lado. El relevo de las fuerzas de la ONU de Bosnia y Herzegovina y el ejercicio militar pueden considerarse los principales logros de la Presidencia española.

Según el calendario previsto, para 2003 deben estar preparados los mecanismos militares y civiles que permitan a la Unión llevar a cabo, de forma autónoma, misiones de gestión de crisis. Para que eso sea posible, durante el próximo semestre deberán concretarse elementos tan importantes como las condiciones de acceso a los recursos militares de la OTAN y la coordinación y la cooperación con sus miembros en operaciones de gestión de crisis lideradas por la UE.

Pero ello depende, en gran medida, de encontrar una solución al contencioso greco-turco. Durante la última semana de Presidencia española, Grecia parecía estar de acuerdo en permitir el acceso a los medios de la Alianza, siempre que se preservara la autonomía de decisión de la UE. La Presidencia española no pudo resolver este contencioso y la próxima Presidencia deberá finalizar con las negociaciones. Pero en este mundo de contradicciones que es la Unión, sólo faltaba el *opting-out* en política de defensa con que cuenta Dinamarca, país que acogerá la Presidencia en el último semestre de año. Grecia, país que asumirá la Presidencia durante el primer semestre de 2003, ya asume la Presidencia para aquellos ámbitos que puedan tener repercusiones en materia de defensa a partir de julio de 2002. Así pues, la solución del contencioso greco-turco para poner en marcha de forma efectiva el Euroejército a partir del 1 de enero de 2003 y poder relevar la fuerza militar de la OTAN de Macedonia está en manos del país heleno.

Pero Dinamarca no será el único país con una cláusula de *opting-out* en materia de defensa. Irlanda ha confirmado, en su declaración anexa a las Conclusiones del Consejo Europeo de Sevilla, que su participación en la PESC no afecta a su política tradicional de neutralidad militar, puesto que el TUE deja claro que la PESD no afectará el carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros. En concordancia con su política tradicional de neutralidad militar, Irlanda no estará vinculada por ningún compromiso de defensa mutuo. Tampoco desea formar parte de ningún plan para desarrollar un ejército europeo. El gobierno de Irlanda ha asumido el compromiso ante el pueblo irlandés de que se celebre un referéndum en Irlanda sobre la adopción de cualquier decisión de ese tipo y sobre cualquier Tratado futuro que implicara un cambio de Irlanda con respecto a su política tradicional de

neutralidad militar. En el supuesto de que Irlanda ratifique el Tratado de Niza, la presente Declaración se unirá al instrumento irlandés de ratificación<sup>38</sup>.

El Consejo ha aceptado la decisión de Irlanda, en gran parte, porque ello podría contribuir a que este país ratificara, tras un primer intento fallido, el Tratado de Niza. Aunque la posibilidad de *opting-out* no bloquea la operatividad de la Unión, es un elemento más a añadir a la Europa de distintas velocidades.

### **Bibliografía básica:**

- International Crisis Group, *EU Crisis Response Capability: Institutions and Processes for Conflict Prevention Management*, Report No. 2, Bruselas, 26/6/2001.
- Hill, C., 'The European Union's Capacity for Conflict Prevention', *European Foreign Affairs Review*, 6, 2001, pp. 315-333.
- Howorth, J., 'European Integration and Defence: The Ultimate Challenge?', Chaillot Paper 43, *Institut for Security Studies of the West European Union*, Paris, November 2000.
- Missiroli, A., 'CFSP, Defence and Flexibility', Chaillot Paper 38, *Institute for Security Studies of the West European Union*, Paris, February 2000. 0

---

<sup>38</sup> Declaración Nacional de Irlanda, Anexo III de las Conclusiones de la Presidencia, SN 200/02, Consejo Europeo de Sevilla, 21 y 22 de junio de 2002.



## COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO: ¿Un paso adelante a favor del progreso de los países en desarrollo?

Pablo Aguiar<sup>1</sup> y M<sup>a</sup> Elisa Casanova<sup>2</sup>

### Introducción

La Política de Cooperación para el Desarrollo (PCD) es, junto con las relaciones políticas y comerciales, uno de los ámbitos de la acción exterior de la Unión Europea (UE). Durante los últimos años, la Unión se ha convertido en uno de los actores principales del sistema internacional de cooperación para el desarrollo. Hoy en día la Comunidad Europea (CE) es el quinto donante mundial de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)<sup>3</sup>, el primero en volumen de ayuda humanitaria y el que mayor porcentaje<sup>4</sup> de ayuda no reembolsable destina a los países en vías de desarrollo (PVD).

La PCD comunitaria es el resultado de un proceso histórico. Establecida desde el mismo inicio de la Comunidad Económica Europea no ha sido hasta la aprobación del Tratado de Maastricht que ha contado con una cobertura legal en los tratados. El proceso político de la cooperación para el desarrollo de la UE es similar al de otras políticas comunitarias: el Consejo Europeo establece la dirección estratégica, mientras que el Consejo de Ministros, con la asistencia de la Presidencia de turno, y a propuesta de la Comisión Europea, toma las decisiones del día a día. Las diversas presidencias generalmente elaboran un programa de desarrollo muy vinculado a las líneas de trabajo planificadas por la Comisión. La gestión y ejecución de la política corre a cargo de esta última institución comunitaria. El Parlamento Europeo cuenta con un Comité para temas de desarrollo y ejerce su control sobre la política a través de la aprobación del presupuesto comunitario.<sup>5</sup> En los últimos años la administración de la ayuda

---

<sup>1</sup> Pablo Aguiar es profesor de Relaciones Internacionales en la UAB, doctorando en Relaciones Internacionales en la UAB y licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid.

<sup>2</sup> M<sup>a</sup> Elisa Casanova Domènech es doctoranda del Programa de Estudios Internacionales de la Universitat de Barcelona, siendo licenciada en Economía por la misma Universidad. Actualmente, dispone de una beca de investigación otorgada por el Institut Universitari d'Estudis Europeus. Asimismo, es profesora asociada del Departamento de Economía Aplicada de la Universitat Autònoma de Barcelona, como también ejerce de profesora en la Escuela Universitaria ESMATUR.

<sup>3</sup> La AOD se define como el conjunto de medios materiales y técnicos de origen estatal por parte de los países desarrollados, dirigidos hacia los PVD, bajo las condiciones que establecen los organismos que agrupan a la comunidad de Estados donantes (en particular, el Comité de Ayuda al Desarrollo) con el objeto de promover el desarrollo económico y social de los países receptores.

<sup>4</sup> Alrededor de un 90 por ciento.

<sup>5</sup> El Fondo Europeo para el Desarrollo (FED) que supone en torno al 35 por ciento de la ayuda se encuentra fuera del presupuesto comunitario y por tanto del control parlamentario.

comunitaria se encuentra inmersa en un profundo proceso de reformas con vistas a lograr una ejecución y gestión más eficaz. Expondremos ahora, de manera sucinta, las características principales de la ayuda de la UE.

El rasgo más evidente de la política comunitaria es su carácter regional. La PCD se articula en torno a grupos de países<sup>6</sup> configurándose una pirámide regional de preferencias. Este patrón organizativo responde a la evolución histórica de la propia política. Entre 1958 y 1962 la CE se esforzó por mantener un vínculo especial con los espacios coloniales: fruto de ello nació la PCD, la cual tenía a las colonias como únicos beneficiarios y para los cuales se estableció un régimen muy favorable en términos políticos, comerciales y financieros. A medida que las colonias fueron independizándose el formato de la relación se modificó mientras se mantuvo el trato preferencial. En 1975 la Comunidad Económica Europea formalizó esta relación mediante la I Convención de Lomé con 46 Estados de África, Caribe y Pacífico, los denominados ACP. Este vínculo se ha ido renovando hasta la reciente firma, en 2000, del Acuerdo de Cotonú entre la UE y los 77 Estados ACP. También durante la década de los setenta la CE fue ampliando los contactos con otros grupos regionales. Según la pirámide de preferencias se situaron en segundo lugar los países ribereños del sur del Mediterráneo, con quienes se establecieron Acuerdos de Asociación. Durante la pasada Presidencia española, en 1995, la política mediterránea de la UE recibió un nuevo impulso al celebrarse en Barcelona la I Conferencia Euromediterránea y elaborarse un ambicioso plan tanto a nivel político como económico-comercial y cultural. A finales de los setenta se iniciaron las relaciones con un tercer grupo de países formado por los países en desarrollo "no asociados" de Asia y América Latina<sup>7</sup>. A partir de la caída del muro de Berlín, la Unión ha desarrollado vínculos con otros dos grupos de países, los países de Europa central y oriental (PECO) y los nuevos Estados independientes (NEI), los cuales formaban parte de la desintegrada Unión Soviética.

Un segundo rasgo de la ayuda europea es su carácter innovador. La PCD de la Unión contempla algunos instrumentos novedosos y únicos en el sistema internacional de cooperación para el desarrollo. La relación con los países ACP cuenta con instituciones comunes y un régimen de partenariado que tratan de mantener un vínculo de igual a igual. Otras excepciones del sistema de cooperación de Lomé han sido los programas SYSMIN y STABEX<sup>8</sup>, encaminados a estabilizar los ingresos por exportaciones de productos básicos originarios de las economías ACP debido a las

---

<sup>6</sup> Además cuenta con instrumentos de cooperación de ámbito general u horizontal pero la gran mayoría de la ayuda se otorga siguiendo criterios regionales.

<sup>7</sup> La denominación de "no asociados" responde a la voluntad de las Comunidades de diferenciar este tercer grupo de las preferencias otorgadas a los dos anteriores, ACP y Mediterráneos.

<sup>8</sup> Se trataba de dos programas novedosos y únicos, pues solamente la UE contaba con este tipo de instrumentos. El STABEX (*Stabilisation of export earnings for agricultural commodities*) estaba destinado a los productos agropecuarios y el SYSMIN (*System for Safeguarding and Developing Mineral Production*) a los minerales.

fluctuaciones del mercado. Aunque hoy en día estos mecanismos han sido sustituidos por un instrumento más general<sup>9</sup> que permite un abanico más amplio de productos, siguen careciendo de un fondo financiero específico.

Por último, la propia idiosincrasia de la Unión Europea hace de la ayuda europea un donante especial. La PCD de la UE aúna en su seno características propias tanto de los donantes multilaterales como bilaterales. Entre las primeras cabe destacar el altísimo porcentaje de ayuda concesional y su alcance a nivel mundial al disponer en la actualidad de programas de cooperación en la práctica totalidad de PVD. Entre los rasgos bilaterales hay que incidir en el hecho de que la ayuda comunitaria forma parte, junto con la Política Comercial Común y la Política Exterior y de Seguridad Común, de la acción exterior de la Unión y, por lo tanto, no deja de estar sujeta al contexto histórico y a los intereses geopolíticos de la Comunidad. En palabras de Rafael Grasa, "[...] la política de cooperación para el desarrollo sólo dispone de autonomía relativa respecto de las restantes políticas y mecanismos vinculados a la acción exterior de la CE"<sup>10</sup>.

### **Estado de la cuestión**

Los años noventa han supuesto importantes transformaciones para la PCD de la UE, algunas de orden interno, otras con origen en el sistema internacional, pero todas ellas con gran influencia para la ayuda de la Unión.

En el orden sistémico hay que destacar la importancia que han alcanzado la eficacia y la eficiencia en ámbito de la cooperación al desarrollo. La insatisfacción de cuarenta años de cooperación internacional ha provocado lo que se ha dado en llamar la "fatiga de la ayuda", generando una mayor búsqueda del impacto por parte de las políticas de ayuda. En esta línea la PCD comunitaria ha intensificado su interés por una mejor gestión así como su evaluación<sup>11</sup>.

En el ámbito interno, tras la aprobación del Tratado de la Unión Europea en Maastricht, por primera vez desde que se iniciara el proceso de construcción europea se dotaba a la PCD de cobertura jurídica en un tratado. El articulado recoge los objetivos de la ayuda comunitaria (ver cuadro 1), respondiendo así a una de las críticas más recurrentes, la de carecer de unos principios rectores claros. Además se establecían lo que se han dado en llamar las tres *C's* de la PCD de la Unión: Coordinación con el resto

---

<sup>9</sup> Apoyo en caso de fluctuaciones a corto plazo de los ingresos de exportación.

<sup>10</sup> Grasa, R. "La cooperación para el desarrollo de la Comunidad Europea: Naturaleza, Mecanismos y Políticas" en Barbé, E. (coord.), *Política Exterior Europea*, Ariel, Barcelona, 2000.

<sup>11</sup> Una muestra de este esfuerzo está representada en la publicación, en octubre de 2001, del primer Informe Anual de la política de cooperación comunitaria para el desarrollo.

de políticas de los Estados miembros; que el resto de políticas comunitarias tuviesen en cuenta los objetivos de la ayuda, es decir, Coherencia; y Complementariedad entre la PCD y las políticas de cooperación de los Estados miembros.

**Cuadro 1: Artículo 177 (antiguo artículo 130 U)**

1. La política de la Comunidad en el ámbito de la cooperación al desarrollo, que será complementaria de las llevadas a cabo por los Estados miembros, favorecerá,
  - el desarrollo económico y social duradero de los países en desarrollo y, particularmente de los más desfavorecidos;
  - la inserción armoniosa y progresiva de los países en desarrollo en la economía mundial;
  - la lucha contra la pobreza en los países en desarrollo;
2. La política de la Comunidad en este ámbito contribuirá al objetivo general de desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de derecho, así como al objetivo de respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.
3. La Comunidad y los Estados miembros respetarán los compromisos y tendrán en cuenta los objetivos que han acordado en el marco de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales competentes.

Fuente: Tratado de la Unión Europea (TUE).

Pese a no figurar en los tratados, la cooperación comunitaria se caracteriza en los últimos años por una cuarta C, se trata de la Condicionalidad política de la ayuda. Desde la caída del muro de Berlín, la Unión ha ido incluyendo en cada uno de los acuerdos comerciales y de cooperación suscritos con terceros países cláusulas que permitan una suspensión del acuerdo en caso de que no se respeten los derechos humanos o los principios democráticos. Hasta la fecha ha sido reducido el número de casos en que ha llegado a aplicarse de manera efectiva (Zimbabwe, Haití, Fiji), si bien su mera invocación por parte de la Comunidad ha permitido un cambio de política en otros países (Nigeria, Pakistán).

Durante los años noventa otro de los acontecimientos destacables ha sido la renovación en 2000 de la relación de la UE con los países ACP mediante la firma del Acuerdo de Cotonú. Este acuerdo ha puesto fin a un dilatado proceso de negociaciones y ha establecido un nuevo marco de cooperación. Se ha ampliado la agenda del diálogo político, permitiendo abordar temas como la prevención y resolución de conflictos. El método de programación ha variado, siendo ésta ahora más flexible. En el ámbito de la condicionalidad se ha incluido un nuevo principio como es el de la buena gestión en los asuntos públicos, lo que ha generado suspicacias entre los países ACP ante lo ambiguo del concepto y lo arbitrario que puede resultar al ser aplicado.

Por último, si algo ha caracterizado la ayuda de la Unión durante los años noventa han sido las sucesivas reformas en la gestión de la PCD comunitaria. La primera de las modificaciones fue la instauración en 1992 de la Oficina ECHO<sup>12</sup>, responsable de toda la ayuda humanitaria y de emergencia de la Unión. En 1998 la Comisión Europea decidió la creación del Servicio Común de Relaciones Exteriores (SCR), que tenía como principal objetivo la unificación de los organismos encargados de la ejecución de los proyectos de ayuda. Hasta entonces cada dirección general se hacía cargo de los proyectos destinados a sus áreas geográficas. A partir de enero de 2001 un nuevo organismo, la Oficina *EuropeAid*, sustituyó al SCR, para responsabilizarse de todas las fases de los proyectos, independientemente del área geográfica donde estuviesen destinados. Vinculado también a estos procesos de cambio la UE ha tratado de mejorar la transparencia en sus acciones de cooperación: de este modo tanto licitaciones como evaluaciones o cualquier otra información de interés se encuentra accesible a través de Internet<sup>13</sup>. El calendario de reformas en la gestión de la ayuda comunitaria prevé que todas ellas hayan sido implementadas a finales de 2003.

### **Prioridades de la Presidencia española**

Las prioridades de la Presidencia española en el área de cooperación para el desarrollo<sup>14</sup> fueron expresadas por Miguel Ángel Cortés, Secretario de Estado para la Cooperación Internacional e Iberoamérica, en su comparecencia ante la Comisión de Cooperación y Desarrollo del Parlamento Europeo el 22 de enero de 2002. La clara exposición de las mismas nos servirá de guía para explicar en el presente apartado las líneas de actuación bajo la Presidencia en el ámbito de la cooperación para el desarrollo.

Así, en el inicio del documento<sup>15</sup> resultante de la comparecencia de Miguel Ángel Cortés en el Parlamento Europeo se señaló que la cooperación para el desarrollo debía ocupar un plano destacado en el conjunto de las prioridades políticas de la Unión Europea (UE) debido a dos razones básicas. En primer lugar, ante el convencimiento de que los problemas de desarrollo en un mundo globalizado requerían un tratamiento integral y urgente, la política comunitaria de cooperación al desarrollo debía ser una de las bases sobre las cuales se asentara la acción exterior de la UE. Y además, dicha política debería de estar en sintonía con las otras bases, como la Política Exterior y de

---

<sup>12</sup> *European Commission's Humanitarian Aid Office.*

<sup>13</sup> Cuya *web* es: [http://europa.eu.int/comm/europeaid/index\\_es.htm](http://europa.eu.int/comm/europeaid/index_es.htm)

<sup>14</sup> En el Programa "Más Europa", este apartado se situó dentro de la quinta prioridad de la Presidencia española, que llevó por título: "Relaciones Exteriores: más Europa en el mundo".

<sup>15</sup> Éste se puede encontrar en la página de internet de la Presidencia española (<http://www.ue2002.es>) en la sección de documentos y reuniones relacionadas con la Política de Desarrollo de la UE.

Seguridad Común o la Política Comercial Común, para permitir así una conjunción de esfuerzos en favor de los PVD.

La segunda de las razones estaba vinculada con las consecuencias de los atentados del 11 de setiembre. En esta línea, sin olvidar su importante actuación en el terreno de la ayuda humanitaria, la PCD de la Unión desempeña un papel de gran envergadura a la hora de colaborar en la configuración de un mundo más seguro y estable. El Consejo de Ministros de Desarrollo, celebrado el día 8 de noviembre de 2001, reafirmó la convicción de que la Política de Cooperación al Desarrollo podía y debía tener una aportación positiva en favor de la paz y la seguridad en el nuevo contexto internacional<sup>16</sup>. Se reconoció, pues, que la paz y el desarrollo se encontraban mutuamente vinculados como consecuencia de que, por una parte, un elevado nivel de pobreza es uno de los ingredientes que se encuentra detrás del origen de algunos conflictos, mientras que por otra parte, la inestabilidad política, la debilidad del marco institucional y jurídico, así como el distanciamiento de la buena gestión de los recursos públicos, impiden la eficacia de la cooperación y, en consecuencia, resulta difícil conseguir un nivel aceptable de desarrollo.

En consecuencia, hoy en día es ampliamente aceptada por la comunidad internacional la vinculación existente entre pobreza, exclusión y conflicto, y entre desarrollo, democracia y seguridad. De ahí que una primera prioridad de la Presidencia española fuese avanzar en la promoción de las acciones de cooperación que llevaran incorporadas actuaciones significativas en el ámbito de la prevención y la resolución de conflictos, además de que la cooperación para el desarrollo descansara sobre los elementos políticos considerados como requisitos de necesario cumplimiento para los países receptores. Éstos son el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, la consolidación de la democracia basada en el Estado de derecho, la buena gestión de los recursos públicos y el refuerzo de las capacidades institucionales de los países a los que se dirige la ayuda europea.

Por estas razones se estableció que **Democracia y Desarrollo** fuera una de las áreas de trabajo prioritarias de la Presidencia española y se considerara un tema principal de la agenda del Consejo de Ministros de Desarrollo, que tuvo lugar el 30 de mayo. Asimismo, con la finalidad de reflexionar sobre ambos temas, la Presidencia española organizó un seminario internacional, bajo ese mismo título, durante los días 7 y 8 de marzo en Valladolid, con el ánimo de que surgieran recomendaciones y líneas de acción que ilustrasen el posterior debate de los Ministros.

---

<sup>16</sup> El Consejo recordó que las futuras presidencias deberían trabajar en favor de la implementación del Programa de la UE sobre Prevención de Conflictos Violentos en el área de países ACP, el cual fue aprobado por el Consejo Europeo de *Göteborg* (15-16 de junio de 2001). Para ello, se debería considerar la Posición común sobre prevención, gestión y resolución de conflictos de mayo de 2001, como también la Comunicación de la Comisión Europea sobre prevención de conflictos de abril del mismo año.

En esta óptica, España procuró dar continuidad a la labor realizada por las presidencias sueca y belga sobre dos temas considerados como prioritarios para la Unión Europea: la integración en nuestra cooperación de una perspectiva de prevención de conflictos, junto a la participación de la sociedad civil en la actuación de la cooperación al desarrollo.

Otros ámbitos a los que España concedió especial importancia y en los que se puso especial énfasis durante el semestre de la Presidencia fueron los de **Educación y Desarrollo**, y **Salud y Desarrollo**. El Estado español se mostró partidario de la necesidad de dirigir un significativo porcentaje de la ayuda al desarrollo a los sectores sociales básicos y, dentro de ellos, a los capítulos de educación y sanidad<sup>17</sup>. El motivo sobre el cual se sustenta dicha postura es que para alcanzar una economía de bienestar, competitiva y dinámica, resulta imprescindible disponer de una educación sólida y práctica, que favorezca la movilidad entre los sistemas de educación y la formación permanente, además de aplicar mecanismos dirigidos a crear acceso universal a la atención en salud con calidad y equidad.

En consecuencia, España esperaba que tanto la educación como la sanidad fueran temas de atención preferentes en la agenda del Consejo de Ministros de Desarrollo del 30 de mayo de 2002, en el que los Ministros discutirían<sup>18</sup> sobre estos temas que tanta incidencia tienen sobre la erradicación de la pobreza y las posibilidades de desarrollo de los países. Asimismo, la Comisión Europea previó difundir las Comunicaciones sobre Educación y Desarrollo, y en relación a Salud y Desarrollo, durante el primer semestre del año 2002; comunicaciones que debían contener las líneas directrices de esta política sectorial.

De entre todos los elementos a tratar, la educación universitaria, que a menudo no se contempla dentro de la cooperación, se consideraba de vital importancia para el desarrollo de estos países. En ese momento, la Comisión iba camino de dotarse de un marco único para su programa de becas y era posible que, coincidiendo con el semestre de la Presidencia española, alcanzase un programa de intercambio universitario específico para Iberoamérica -aspiración sobre la que España insistía desde hacía tiempo-. Este programa permitiría a estudiantes iberoamericanos el acceso a las universidades europeas y de este modo superar la dependencia del modelo educativo norteamericano. Igualmente, y con vistas a lograr una clara implicación de la UE con los países de la región mediterránea en el ámbito de la educación, se debería plantear la posibilidad de aplicar el programa *Tempus* a los países de la ribera sur del Mediterráneo.

---

<sup>17</sup> La Comisión Europea declaró el año 2002 como año prioritario para la cooperación al desarrollo, resaltando la educación y la salud como las áreas de cooperación básicas.

<sup>18</sup> Tras la adopción de la Declaración del Consejo y la Comisión sobre Política de Desarrollo (de noviembre de 2000).

No hay que olvidar que la comunidad internacional y, por su parte la UE, han adoptado una serie de compromisos respecto a los sectores sociales básicos en el ámbito de la cooperación al desarrollo como resultado de la Cumbre de Copenhague sobre Desarrollo Social<sup>19</sup>, el Foro "Educación para Todos" de Dakar (Senegal)<sup>20</sup>, la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo<sup>21</sup>, y la Declaración del Milenio que establece objetivos precisos para el año 2015 -tal y como se recogen en el cuadro posterior-.

**Cuadro 2: Los objetivos internacionales de desarrollo en el ámbito de la educación y la salud.**

Los objetivos internacionales de desarrollo, formulados durante una serie de conferencias de las Naciones Unidas durante la década de los noventa, fueron refrendados en setiembre de 2000 por los Jefes de Estado en la Cumbre del Milenio celebrada en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York.

Los objetivos referentes a los servicios sociales de educación y sanidad son:

1. Conseguir una educación primaria universal para el año 2015.
2. Potenciar a la mujer a través de la eliminación de la disparidad de género en educación primaria y secundaria preferentemente antes de 2005, y en todos los niveles de educación no más tarde de 2015.
3. Reducir en dos tercios la tasa de mortalidad infantil y en la niñez entre 1990 y 2015.
4. Reducir en tres cuartos la tasa de mortalidad derivada de la maternidad entre 1990 y 2015.
5. Proporcionar, a toda persona que lo necesite, acceso a la atención de la salud reproductiva para el año 2015.

Fuente: Banco Mundial, *World Development Indicators 2001*.

<sup>19</sup> En la Cumbre Social, celebrada en marzo de 1995, se expresó la voluntad de considerar la erradicación de la pobreza, el objetivo del pleno empleo y el fomento de la integración social como las metas más importantes del desarrollo. Cinco años después, se reunieron de nuevo en Ginebra en junio de 2000 para evaluar lo que se había conseguido y se comprometieron a adoptar nuevas iniciativas.

<sup>20</sup> El Foro Mundial de la Educación, que tuvo lugar en abril de 2000, se discutieron los resultados de la Evaluación de la Educación para Todos (*EPT Evaluación 2000*), un ejercicio sin precedentes llevado a cabo en más de 180 países, y se diseñaron planes para satisfacer la necesidad de la educación básica para todos en el nuevo siglo.

<sup>21</sup> La Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo se celebró en El Cairo (Egipto) del 5 al 13 de setiembre de 1994. Delegaciones de 179 Estados participaron en las negociaciones para dar forma definitiva a un Programa de Acción sobre población y desarrollo para los próximos 20 años.

Durante el primer semestre de 2002, fue también objetivo de la Presidencia española continuar con la discusión iniciada el año anterior sobre las **orientaciones geográficas de la ayuda comunitaria**. Este debate incidió, ante todo, sobre un área vital para Europa como es el Mediterráneo y el Norte de África.

Tras los atentados del 11 de setiembre en Estados Unidos, existía un riesgo claro de que se produjera un progresivo distanciamiento entre el mundo árabe-islámico y el mundo occidental. Para evitarlo, la UE debía mantener, incluso con mayor vigor que antes, el diálogo con los países árabes del Mediterráneo y de Oriente Próximo, con vistas a llegar con ellos a un consenso al más alto nivel en torno a la agenda política, económica, social, comercial y de cooperación al desarrollo que les afectaba.

España es especialmente sensible al Mediterráneo, y la Presidencia pretendía que, tras cumplirse seis años del lanzamiento del proceso de Barcelona, éste debía continuar con plena vigencia como marco de cooperación y de diálogo. En esta línea, el Estado español deseaba que la Conferencia Euromediterránea de Valencia, prevista para los días 22 y 23 de abril de 2002, pudiera suponer el punto de relanzamiento de las relaciones euro-mediterráneas. Otra cumbre regional prevista durante la Presidencia española, y con incidencia en el terreno de la cooperación para el desarrollo, era la II Cumbre Unión Europea-América Latina y Caribe.

En relación al grupo de países de África, el Caribe y el Pacífico, existía un número importante de aspectos a tratar que ocuparon buena parte del semestre de la Presidencia española. El 28 de junio se reunió el **Consejo de Ministros UE-ACP** en Punta Cana (República Dominicana), en el que se abordaron dos temas de primera importancia. En primer lugar era de esperar que el Consejo pudiera certificar ya la entrada en vigor del Acuerdo de Cotonú, al haberse alcanzado el número de ratificaciones necesarias; en segundo lugar, ambas Partes acudieron al Consejo de Ministros con todos los instrumentos listos y a punto para comenzar las negociaciones de los acuerdos de asociación económica regional a partir de setiembre.

Con la idea general de que la erradicación de la pobreza es el objetivo principal de la cooperación comunitaria, la Presidencia española procuró abrir el debate en torno a si se debía orientar principalmente la cooperación hacia los países menos avanzados (PMA) -fundamentalmente de África Subsahariana y Asia- o hacia otras zonas del planeta -por ejemplo, el norte de África e Iberoamérica- que, aunque no se encuentran enmarcados dentro del grupo de PMA, necesitan igualmente de la ayuda internacional para superar la pobreza que afecta a gran parte de sus respectivas sociedades<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Miguel Ángel Cortés, Secretario de Estado para la Cooperación Internacional e Iberoamérica, sostuvo en su comparecencia ante el Parlamento Europeo que "[...] Hay importantes masas de

En conjunto, los efectos globales de los problemas del desarrollo junto al requisito de soluciones integradoras de los mismos representaron una oportunidad para reflexionar sobre todas estas cuestiones y para introducir cambios en el sistema de cooperación. Esta necesidad de replanteamiento de la ayuda al desarrollo vino también motivada, por la celebración de unos encuentros internacionales, los cuales se consideraron decisivos para configurar un pacto global relativo al desarrollo a principios del siglo XXI.

El primero de ellos fue **la Conferencia de Naciones Unidas sobre Financiación del Desarrollo**, considerada como el acontecimiento más importante que tuvo lugar durante el semestre de la Presidencia española. Ésta se celebró en Monterrey, los días 18 al 22 de marzo de 2002, con la finalidad de discutir de qué modo se reunían los recursos necesarios para poder cumplir con los objetivos internacionales de desarrollo fijados en la Declaración del Milenio. La UE, que se configura como el principal donante de la AOD, debía tener un papel de liderazgo en los diferentes temas que se plantearon en la Conferencia: aumento de la AOD, búsqueda de fuentes alternativas de financiación, fomento del comercio, etc. Para ello fue necesario que la Unión acudiera con iniciativas concretas y positivas que demostrasen su capacidad de compromiso solidario. En consecuencia, la Presidencia española tuvo que desarrollar un intenso trabajo para que la Conferencia de Monterrey fuera un éxito y para que sus conclusiones fueran fruto de un amplio consenso, ya que sin él no podrían llevarse a la práctica.

Posteriormente, **la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible** de Johannesburgo (también denominada Nueva Cumbre de la Tierra, o Río + 10) se celebrará del 26 de agosto al 4 de setiembre de 2002 y, por consiguiente, fuera del ámbito temporal de la Presidencia española de la UE. No obstante, España tuvo que aportar durante su Presidencia los trabajos de preparación, que ya están en marcha, y de coordinación necesarios para asegurar que, bajo la Presidencia danesa, la Unión Europea disponga de una voz coherente y unificada. En este sentido se previó una nueva Comunicación de la Comisión durante este semestre, en la que se iría detallando la contribución europea a un desarrollo sostenible global.

Finalmente, la UE centra su atención cada vez con mayor intensidad en **la eficacia de la ayuda**, y la Presidencia española quiso colaborar en dicho empeño. Su preocupación radicó en saber si la Unión disponía de los mecanismos necesarios para

---

población en países de renta baja o incluso intermedia cuyos ingresos son tan bajos como los de los PMA. También el Banco Mundial, en su Informe sobre la Pobreza, alude a que más de la mitad de los pobres del mundo viven en países de renta intermedia. Por eso, los recursos destinados al alivio de la pobreza deben dar prioridad no sólo a los países de rentas más bajas sino también a los países con gran proporción de gente pobre."

poner en marcha una cooperación eficaz, es decir, capaz de generar desarrollo. El esfuerzo realizado por la Comisión Europea hasta ese momento había sido importante. La creación de *EuropeAid* y la progresiva descentralización de funciones en favor de las Delegaciones de la Comisión sobre el terreno ayudó a una mejora de la gestión. No obstante, ésta era una tarea que aún tardaría un tiempo en completarse y era necesario, por tanto, arbitrar mecanismos para evitar que durante dicho período se produjera una acumulación de compromisos que no iban a poder ser ejecutados, ya que con frecuencia ha habido una excesiva lentitud en la ejecución de proyectos, falta de objetivos estratégicos y dispersión de esfuerzos<sup>23</sup>.

Por otro lado, la eficacia de la cooperación comunitaria no se mide exclusivamente por sus tasas de ejecución, ya que resulta esencial su impacto sobre el desarrollo; esto es, los resultados obtenidos. Así, se debía poner en práctica una nueva forma de cooperar centrada en un pequeño número de objetivos y, a la vez, orientada a conseguir resultados inmediatos. Con esta finalidad también era preciso que la cooperación comunitaria al desarrollo estuviera mejor coordinada con la de los Estados miembros<sup>24</sup>, mientras que por su parte, los países receptores de los fondos deberían adoptar las condiciones necesarias en materia de democracia, buen gobierno y transparencia para que la ayuda pudiera ser eficaz.

En conclusión, ha podido surgir a lo largo de la Presidencia española un debate de gran calado sobre los instrumentos, los mecanismos y las orientaciones geográficas de la ayuda al desarrollo. Ha existido, pues, una oportunidad para reflexionar sobre el actual sistema de cooperación europea al desarrollo, que ha estado claramente motivada por la preparación de los encuentros internacionales que tuvieron lugar a lo largo de 2002. Es decir, la Conferencia de Financiación al Desarrollo de Monterrey (Méjico) y la Cumbre sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo (Sudáfrica).

## Resultados

Repasaremos cronológicamente y de manera sintética los diferentes hitos que han ido aflorando durante la Presidencia española de la Unión Europea y que han tenido una implicación directa sobre la Política de Cooperación para el Desarrollo.

---

<sup>23</sup> Los datos de ejecución referidos al año 2000 no fueron satisfactorios al acumular retrasos por valor de casi 24.000 millones de euros.

<sup>24</sup> En el *discussion paper for a policy debate*: "Towards a More Effective and Comprehensive External Action" publicado por la Presidencia española para el Consejo de Asunto Generales del 19 de febrero de 2002, se propone centrar el debate sobre la eficacia de la acción exterior de la UE en cómo vincular las orientaciones políticas de la UE con una efectiva asignación de recursos financieros destinados a los PVD.

A propuesta de la Presidencia española durante la Cumbre del Consejo Europeo de Barcelona (15 y 16 de marzo del 2002) se alcanzaron diversos acuerdos en materia de cooperación para el desarrollo. Los Estados miembros de la UE que no habían alcanzado el objetivo del 0,7 por ciento de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) sobre el PNB se comprometieron a aumentar cada uno de ellos su volumen de ayuda durante los próximos cuatro años. La iniciativa adoptada incluía una doble obligación a cumplir en 2006: colectivamente, la UE debería alcanzar una media de 0,39 por ciento de AOD/PNB, e individualmente, los Estados miembros asumieron destinar como mínimo el 0,33 por ciento del PNB a AOD. El Presidente del Consejo, Josep Piqué, realizó una valoración positiva de dicho acuerdo: "hemos dado un paso muy significativo para confirmar que la UE es de largo el principal contribuyente de todo el mundo en la ayuda al desarrollo". En términos absolutos este compromiso supone que en el año 2006 la UE y sus Estados miembros destinarán globalmente 7.920 millones de euros. Otras propuestas adoptadas a iniciativa de la Presidencia incluyen la supresión de las condiciones de ayuda a los PMA y medidas concretas para lograr una mayor coordinación en la ayuda, tanto a escala CE como de los Estados miembros, para 2004.

La primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Financiación al Desarrollo (Monterrey, 18-22 de marzo de 2002) instó al conjunto de los países desarrollados que todavía no lo habían hecho a adoptar medidas concretas con vistas a destinar un 0,7 por ciento del PNB como AOD para los PVD. Además se reiteró el compromiso de dedicar entre el 0,15 y el 0,20 por ciento de su PNB a AOD dirigida a los PMA<sup>25</sup>. Se trata de una reacción lógica tras una década, la de los noventa, durante la cual ha habido una marcada reducción de los flujos de la Ayuda Oficial al Desarrollo<sup>26</sup> por parte del conjunto de donantes<sup>27</sup>.

Ante esta situación, durante la Conferencia de Monterrey los países desarrollados se mostraron partidarios de aumentar sustancialmente la AOD<sup>28</sup> para que los PVD pudieran lograr los objetivos de desarrollo. Se consideró que la ayuda tenía un papel esencial como fuente de financiación al desarrollo, sobretudo en aquellos países caracterizados por una escasa capacidad de atracción de inversión extranjera, dado que ésta permite a los países receptores complementar el volumen de recursos internos, aumentando la capacidad productiva y de exportación del sector privado. Por otra parte,

---

<sup>25</sup> Éste fue un compromiso ya acordado durante la 3ª Conferencia de las Naciones Unidas sobre los PMA, celebrada en Bruselas el 13 de mayo del 2001.

<sup>26</sup> La única excepción es la partida destinada a ayuda de emergencia y humanitaria que sí creció durante la pasada década.

<sup>27</sup> El porcentaje de ayuda destinada a finales de la década anterior se situó en cotas similares a los años setenta, y por tanto muy alejado del compromiso establecido en las Naciones Unidas de destinar el 0,7 por ciento del PNB a AOD.

<sup>28</sup> Además de incentivar un mayor volumen de corrientes financieras hacia los países en vías de desarrollo.

se reconoció que la AOD constituye un instrumento básico de apoyo a la educación, la sanidad y la infraestructura pública.

Para que esta cooperación financiera tenga el efecto deseado sobre el desarrollo de los países a los que va dirigida, los países donantes consideraron imprescindible aumentar la eficacia de la ayuda así como un entorno adecuado para que ésta maximice su valor. A este respecto el Presidente de turno de la Unión, Jose María Aznar, señaló durante la cumbre: "hemos coincidido en la necesidad de aumentar los flujos de ayuda al desarrollo. Más cooperación sí, pero también de mejor calidad. Ello supone que, para ser efectiva y que para que se dé una mayor capacidad de absorción, la ayuda debe ser aplicada conjuntamente con políticas macroeconómicas sólidas, que propicien la inversión extranjera y que establezcan la oportuna seguridad jurídica". Durante la Cumbre se estableció que se intensificarían los esfuerzos por: flexibilizar los desembolsos financieros teniendo en cuenta las necesidades y los objetivos de desarrollo del país receptor; aplicar los instrumentos de cooperación más apropiados según las necesidades de los PVD; y promover el uso de la ayuda de cara a movilizar recursos financieros adicionales para el desarrollo, como son los derivados de las inversiones extranjeras, el comercio y los recursos internos.

A fin de complementar el esfuerzo de los países miembros de la Unión por incrementar el volumen de AOD además de su eficacia, lo que contribuiría de forma significativa a aliviar la pobreza y a acercarse a los objetivos internacionales de desarrollo, la UE está desempeñando un papel significativo en la preparación de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 26 de agosto- 4 de setiembre de 2002). Entre los principales pasos ya realizados destaca la reciente Comunicación de la Comisión Europea: "Towards a Global Partnership for Sustainable Development"<sup>29</sup>, que identifica los principales elementos de la dimensión externa de la estrategia de la UE sobre el desarrollo sostenible.

Además de los compromisos anteriores, la UE ha identificado las áreas de actuación que considera claves y sobre las que espera que haya un espíritu de colaboración y responsabilidad por parte de los demás Estados participantes en la Cumbre de Johannesburgo. Para alcanzar este fin la Unión está preparando diversas iniciativas en las esferas del agua potable y de la higiene, de la energía, incluidas las energías renovables, y de la sanidad. Por todo ello, el Consejo Europeo de Sevilla (21-22 de junio de 2002) ha resaltado la voluntad de la UE de adoptar en Johannesburgo "compromisos políticos claros y completos con un calendario preciso, cuya realización deberá apoyarse en una colaboración efectiva".

---

<sup>29</sup> COM (2002) 82 final.

Durante la Presidencia española se han llevado a cabo otras dos conferencias internacionales con una incidencia indirecta sobre la Política de Cooperación al Desarrollo. En ambos casos se trata de grupos de países con quienes la relación con la UE pivotaba sobre la cooperación para el desarrollo. Sin embargo el relativo nivel de desarrollo alcanzado por la mayoría de estados ha hecho que la relación evolucione hacia un plano de cooperación comercial y política, tal y como reflejan los temas tratados en las respectivas cumbres. En primer lugar, **la Conferencia Euromediterránea de Valencia**, llevada a cabo los días 22 y 23 de abril, estuvo marcada por dos acontecimientos, uno externo a la UE y otro de orden interno. El primero fue la tensa situación en Oriente Próximo y la escalada de violencia allí desarrollada. El otro acontecimiento fue la imposibilidad de alcanzar un acuerdo en torno a la propuesta de la Presidencia española sobre la creación de un Banco Euromediterráneo de Inversiones. En segundo lugar, en **la II Cumbre Unión Europea-América Latina y Caribe**, que tuvo lugar los días 17 y 18 de mayo en Madrid, se entabló, a propuesta de la Presidencia española, un diálogo franco con esa zona geográfica para identificar vías de cooperación sobre los problemas relacionados con la globalización y la asociación definida en la I Cumbre de 1999 en Brasil. Temas como el libre comercio, la inestabilidad financiera, la pobreza, la educación, la democracia o la protección de los derechos humanos estuvieron presentes en la agenda de esta Cumbre.

Miguel Angel Cortés, Secretario de Estado para la Cooperación Internacional e Iberoamérica, tuvo el honor de presidir la última<sup>30</sup> reunión semestral del Consejo de Desarrollo, que se llevó a cabo en Bruselas el 30 de mayo. En ella se aprobaron resoluciones y conclusiones referentes a temas diversos (Democracia, Tecnologías de la información y de la comunicación, Sanidad, Educación y Gestión del Agua). De acuerdo con la agenda de la Presidencia española, el Consejo realizó una mención expresa de apoyo a la iniciativa EFA (que corresponden a las siglas en inglés de Educación para todos), así como al compromiso de alcanzar el objetivo de educación primaria universal para 2015.

En línea con las prioridades de la Presidencia española, todas las resoluciones adoptadas durante el Consejo de Ministros enfatizaron el enfoque de reducción de la pobreza así como su correcta operacionalización: “Fighting poverty is not just a moral responsibility but an investment in the EU’s own security. In a context of global interdependence, EU external action can only be effective if it adresses the linkages between poverty and political instability, conflict prevention, migration terrorism and other global challenges. For that, the EU will have to broaden the concept of poverty traditionally used in development co-operation (from using exclusively economic

---

<sup>30</sup> Como explicaremos más adelante dicho Consejo de Desarrollo ha sido integrado por el Consejo de Relaciones Exteriores.

indicators to including socio-political ones) and define new performance indicators (combining measures of political achievement with indicators of impact on poverty)”<sup>31</sup>.

Hemos mencionado ya la preocupación comunitaria por una mayor eficacia de la ayuda. Mayor coordinación entre las iniciativas de los Estados miembros y la propia Comunidad supondría indudablemente un aumento del impacto de las respectivas políticas de cooperación para el desarrollo. Para lograr este objetivo se reunieron en junio en Bruselas los diversos presidentes de las respectivas agencias de cooperación para el desarrollo de cada Estado miembro (AECI, Danida, ...). La conclusión de dicha reunión fue el establecimiento de un programa piloto de coordinación entre la Comunidad y los Estados miembros.<sup>32</sup>

El Consejo Europeo de Sevilla, celebrado los días 21 y 22 de junio, ha tomado dos decisiones que afectan de manera sustancial a la política de cooperación para el desarrollo de la UE. En primer lugar, la reducción de 16 a 9 formaciones del Consejo ha supuesto la desaparición del Consejo de Desarrollo, cuyos temas serán tratados a partir de ahora en el incommensurable Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores. En segundo lugar, se ha propuesto un nuevo modelo de condicionalidad de la ayuda, se trata de la condicionalidad por control de la inmigración. El mecanismo empleado para su cumplimiento es el mismo que para la condicionalidad democrática, inicialmente se incluirá una cláusula en cada acuerdo firmado por la comunidad con terceros países<sup>33</sup>, en base a la cual ambas partes se comprometerán a controlar la inmigración ilegal y aceptar la readmisión de los propios nacionales presentes ilegalmente en un Estado miembro. La UE se reserva la posibilidad de adoptar medidas contra aquellos Estados que no cooperen en estas tareas<sup>34</sup>.

La utilización de la cooperación para el desarrollo como mecanismo de control de la inmigración ha sido, por tanto, un hecho a destacar del período de la Presidencia española, si bien se trata de una idea que en buena medida venía apuntada ya en el

---

<sup>31</sup> “Towards a more effective and comprehensive external action”, Discussion paper for a policy debate. Published by the Spanish EU Presidency for the General Affairs Council, 18 de febrero de 2002. Pág. 2.

<sup>32</sup> El programa se iniciará con tres países (Nicaragua, Mozambique y Vietnam), para cada uno de los cuales se establecerá un Estado Miembro que asumirá las tareas de liderazgo y coordinación en la ayuda (España, Italia y algún país nórdico respectivamente).

<sup>33</sup> "El Consejo Europeo insta a que se incluya una cláusula sobre gestión común de los flujos migratorios y sobre la readmisión obligatoria en caso de inmigración ilegal en todo futuro acuerdo de cooperación, de asociación o equivalente que la Unión Europea celebre con cualquier país" Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Sevilla 21 y 22 de junio, Pág. 10.

<sup>34</sup> "[...] el Consejo podrá constatar, por unanimidad, una falta injustificada de colaboración por parte de un tercer país en la gestión común de los flujos migratorios. En tal caso, el Consejo podrá adoptar, de conformidad con lo dispuesto en los tratados, medidas o posiciones en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común y de las demás políticas de la Unión Europea" Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Sevilla 21 y 22 de junio, Pág. 11.

Acuerdo de Cotonú (art. 13). La reacción de algunos países no se ha hecho esperar, como la respuesta de Abderramán Yussufi, primer Ministro marroquí, quien ha mostrado su "temor y gran preocupación"<sup>35</sup> ante la decisión adoptada<sup>36</sup>.

Por último, de manera consecutiva se llevaron a cabo los días 26, 27 y 28 de junio el Consejo de Ministros ACP y el Consejo de Ministros UE-ACP en Punta Cana (Rep. Dominicana). Durante la primera de las reuniones se aprobó la adopción del español como lengua de trabajo dentro del grupo ACP así como la inclusión de Cuba dentro de dicho grupo. Durante el Consejo de Ministros UE-ACP no se pudo llevar a cabo la prevista ratificación del Acuerdo de Cotonú debido al insuficiente número de ratificaciones realizadas por parte de los Estados miembros de la UE, y se iniciaron los preparativos para las negociaciones de los acuerdos de asociación económica.

## Conclusiones

La política de cooperación para el desarrollo es, dentro de la acción exterior de la UE, la que ha contado con una menor implicación por parte de la Presidencia española. En realidad, el hecho de que se trate de una política con una importante participación de la Comisión resta protagonismo a las sucesivas presidencias.

No obstante, durante la Presidencia española se han alcanzado una serie de acuerdos (Conferencia de Monterrey, preparación de la Conferencia de Johannesburgo o Consejo Europeo de Sevilla) que han hecho de ella una de las más activas de los últimos años en materia de cooperación para el desarrollo. Dichas iniciativas permiten diversas lecturas:

- La Unión está arbitrando mecanismos que permiten articular el "interés europeo" en el ámbito de las relaciones internacionales. La integración del Consejo de Desarrollo en el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, así como la inclusión de la condicionalidad por control de la inmigración, denotan el deseo de la UE de aumentar el carácter instrumental de la política de cooperación para el desarrollo. Dicha perspectiva parte de la premisa de la existencia de un "interés europeo" en el ámbito internacional que debe ser satisfecho a través de políticas de la Unión. En este sentido, la trayectoria es la de asimilar gradualmente la acción exterior de la Unión a la de cualquier Estado, una política de cooperación para el desarrollo como parte de la acción exterior y supeditada a los intereses de la misma. Ésta puede ser una buena noticia desde el punto de vista de la integración europea, en cuanto los

---

<sup>35</sup> "La UE da 40 millones a Rabat para controlar a los inmigrantes", en *El País*, 28 de junio de 2002.

<sup>36</sup> No hay que olvidar que Marruecos es, en términos de AOD, el país que mayor volumen de recursos recibe por parte de la UE.

Estados miembros han asumido la existencia de un interés europeo y que dicho interés puede ser canalizado a través de las instituciones de la Unión y de las políticas creadas por ella. Sin embargo, esta posición no tiene en consideración algunos elementos nocivos para los PVD.

- La decisión de integrar el Consejo de Desarrollo en el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores resta autonomía a la política de cooperación para el desarrollo y choca frontalmente con el artículo 178 del TUE<sup>37</sup>. La reforma realiza aparentemente una interpretación opuesta al espíritu del Tratado, ya que la PCD deberá, a partir de ahora, tener en cuenta los objetivos de la acción exterior europea y, en cambio, configurarse como un mero apéndice de ésta. Con independencia de la supeditación o no de la Política de Cooperación para el Desarrollo, algo que sólo el paso del tiempo nos permitirá comprobar, la medida adoptada hace evidente la pérdida de peso de dicha política en el seno de la Unión Europea.
- Si la cláusula de suspensión en los tratados firmados con terceros países para conminar el cumplimiento de los principios democráticos y el respeto de los derechos humanos es utilizada para controlar los flujos de inmigración ilegal podrá restar credibilidad a la acción exterior de la UE. El mecanismo de la condicionalidad de la ayuda, ideado para la consecución de un fin de interés general, se tornaría así en un instrumento diseñado para satisfacer las necesidades particulares de los Estados miembros. Independientemente del descrédito que supone situar al mismo nivel el respeto de los derechos humanos que el control de la inmigración ilegal, no debemos olvidar que la causa última de la inmigración es la falta de desarrollo. La realidad demuestra que los inmigrantes ilegales no temen vulnerar cualquier tipo de barrera, natural o humana, -aún a riesgo de perder la vida- con tal de alcanzar su anhelado destino. De ahí que una respuesta únicamente represora frente al incesante empeño de los inmigrantes parece obtusa. Sin una apuesta clara por el desarrollo, y menos aún mediante la condicionalidad de la ayuda como contraprestación del control de la inmigración, cualquier política exclusivamente represiva de los flujos migratorios es probable que se vea abocada al fracaso. En conclusión, la Política de Cooperación para el Desarrollo realizada tanto por la UE como por cada uno de los estados que la forman debe orientarse a facilitar el progreso de los países en desarrollo, y sólo de este modo, se logrará rebajar la presión migratoria a la que se ven hoy en día sometidos.

---

<sup>37</sup> Dicho artículo establecía que el resto de políticas comunitarias debieran tener en cuenta los objetivos de la PCD de la UE recogidos en el artículo 177.

**Bibliografía básica:**

- AECI, *Nuevas perspectivas en la política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea*, AECI, Madrid, 1996.
- Cox, A. et al, *Understanding European Community Aid: Aid policies, management and distribution explained*, Overseas Development Institute, Londres, 1997.
- Gomez Galán, M. y Sanahuja, J.A., *El sistema internacional de cooperación al desarrollo*, CIDEAL, Madrid, 1999.
- Grasa, R., 'La cooperación para el desarrollo de la Comunidad Europea: Naturaleza, Mecanismos y Políticas' en Barbé, E. (coord.) *Política Exterior Europea*, Ariel, Barcelona, 2000.
- Overseas Development Institute, *The European Community External Cooperation Programmes*, ODI, Londres, 1999.

# ANEXOS

Federico Guerrero <sup>(\*)</sup>

---

<sup>(\*)</sup> Federico Guerrero es profesor de Relaciones Internacionales en la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB) e investigador del Institut Universitari d'Estudis Europeus (IUEE), además de doctorando en Relaciones Internacionales y licenciado en Ciencias Políticas por la UAB.

## ANEXO 1

### CALENDARIO DE REUNIONES DURANTE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE LA UE (Enero 2002- Junio 2002)

FECHA	TEMA	LOCALIZACIÓN
<b>ENERO</b>		
28/01/02	Consejo de Asuntos Generales	Bruselas
<b>FEBRERO</b>		
12-13/02/02	Reunión UE-Países candidatos-Organización de la Conferencia Islámica (OCI)	Estambul
18-19/02/02	Consejo de Asuntos Generales	Bruselas
27-28/02/02	Reunión Ministerial UE-Consejo de Cooperación del Golfo (CCG)	Granada
<b>MARZO</b>		
11/03/02	Consejo de Asuntos Generales	Bruselas
15-16	Consejo Europeo	Barcelona
18-19/03/02	Encuentro ministerial euromediterráneo sobre Comercio	Toledo
18-22/03/02	Conferencia de NN.UU. sobre Financiación del Desarrollo	Monterrey
22-23/03/02	Reunión informal de Ministros de Defensa	Zaragoza
<b>ABRIL</b>		
4-6/04/02	Reunión ministerial UE-Asia-Europe Meeting (ASEM) sobre migraciones	Lanzarote
9-10/03/02	Encuentro Ministerial euromediterráneo sobre Industria	Málaga
15/03/02	Consejo de Asuntos Generales	Luxemburgo
22-23/03/02	V Conferencia Euromediterránea	Valencia
<b>MAYO</b>		
02/05/02	Cumbre UE-EE.UU.	Washington
08/05/02	Cumbre UE-Canadá	Toledo
13/05/02	Consejo de Asuntos Generales	Bruselas
17/05/02	Cumbre UE-MERCOSUR	Madrid
17/05/02	Cumbre UE-Comunidad Andina	Madrid
17/05/02	Cumbre UE-Chile	Madrid
17-18/05/02	II Cumbre UE-América Latina y Caribe	Madrid
18/05/02	Cumbre UE-México	Madrid
28/05/02	IX Cumbre UE-Rusia	Moscú
30/05/02	Consejo de Desarrollo	Bruselas

<b>JUNIO</b>		
10/06/02	Consejo de Asuntos Generales	Luxemburgo
17/06/02	Consejo de Asuntos Generales	Luxemburgo
21-22/06/02	Consejo Europeo	Sevilla
26/06/02	Cumbre del G-8	Calgary (Canadá)
28/06/02	Consejo de Ministros UE-ACP	Punta Cana (República Dominicana)

## **ANEXO 2**

### **Conclusiones de la Presidencia Española durante el Consejo Europeo de Barcelona (15 y 16 de marzo de 2002) referentes a las relaciones exteriores de la UE**

[Extractos de la Parte II del Informe con las Conclusiones Finales]

#### **MEDIDAS DE LOS EE.UU. SOBRE EL ACERO**

54. El Consejo Europeo ha tomado nota, con gran preocupación, de las medidas introducidas por los EE.UU. en el sector del acero, que no son conformes con las reglas de la OMC y que se oponen al espíritu del objetivo común de una mayor liberalización del comercio mundial acordado en Doha. Apoya plenamente la intención de la Comisión de proseguir las consultas en el marco de la OMC y de iniciar un procedimiento con vistas a posibles medidas de salvaguardia comunitarias.

#### **BALCANES OCCIDENTALES**

57. Los Balcanes Occidentales siguen siendo de vital importancia para la estabilidad y la seguridad de Europa. El Consejo Europeo reitera los compromisos que asumió en Feira en julio de 2000.

#### **SERBIA Y MONTENEGRO**

58. El Consejo Europeo acoge con satisfacción el acuerdo alcanzado el 14 de marzo en Belgrado entre los líderes serbios y montenegrinos sobre el principio de un pacto constitucional único para Serbia y Montenegro. Manifiesta su reconocimiento hacia el trabajo de facilitación del SG/AR, D. Javier Solana, con ese objeto. Considera que este acuerdo, que consolida una unión estatal, es un elemento decisivo en la materialización de la perspectiva europea de Serbia y Montenegro y constituye una importante contribución para la estabilidad en la región.

59. El Consejo Europeo toma nota del compromiso de ambas partes para lograr un mercado interior común, incluyendo una política aduanera y comercial común. La UE espera que ambas Repúblicas contribuyan plenamente al logro de estos objetivos. La UE está dispuesta a respaldar estos esfuerzos en el contexto del Proceso de estabilización y asociación. La UE continuará ofreciendo asesoramiento y asistencia y supervisará periódicamente los avances realizados. La Unión espera también que ambas

Repúblicas colaboren entre sí con objeto de garantizar el funcionamiento de las instituciones comunes.

60. La Unión proseguirá su asistencia económica dentro del proceso de estabilización y asociación de acuerdo con su actual política de condicionalidad. A la hora de determinar el nivel y los beneficiarios de esta asistencia, la Unión tendrá plenamente en cuenta los avances realizados en cada República, incluida la contribución de cada una de ellas al funcionamiento efectivo del Estado común y a la equiparación con las normas europeas.

## **EX REPÚBLICA YUGOSLAVA DE MACEDONIA**

61. El Consejo Europeo recuerda el papel central de la Unión Europea en el proceso de estabilización, reconciliación y reconstrucción de la ex República Yugoslava de Macedonia. En ese contexto, el Consejo Europeo expresa la disponibilidad de la Unión Europea a asumir la responsabilidad, tras las elecciones en la ERYM y a petición de su Gobierno, de una operación que suceda a la que actualmente lleva a cabo la OTAN en la ERYM, en el entendimiento de que los acuerdos permanentes de cooperación UE-OTAN (“Berlín plus”) ya surtirían efecto. El Consejo Europeo pide con ese fin a los órganos políticos y militares competentes del Consejo que elaboren desde ahora, en consultas con la OTAN, las opciones que permitan a la Unión Europea tomar las oportunas decisiones.

62. El Consejo Europeo subraya la importancia de lograr arreglos permanentes entre la Unión Europea y la OTAN lo antes posible. Para ello pide también a la Presidencia y al Alto Representante que mantengan los oportunos contactos a alto nivel para garantizar un resultado positivo.

## **ORIENTE MEDIO**

63. El Consejo Europeo ha adoptado la Declaración de Barcelona sobre Oriente Medio que figura en el Anexo.

## **ZIMBABWE**

64. La Unión Europea, constatando que el Gobierno de Zimbabwe ha impedido que los observadores de la UE supervisen las elecciones, y que las conclusiones de los informes del equipo de observadores del Commonwealth y del Foro Parlamentario de la SADC han sido de condena, entiende que no pueden considerarse estas elecciones como libres o normales. La Unión Europea condena la forma en que el Gobierno de Zimbabwe ha organizado las elecciones.

65. La Unión Europea felicita al pueblo de Zimbabwe por la voluntad civil y democrática mostrada durante la votación en la elección presidencial.

66. La Unión Europea expresa su preocupación por las actuales amenazas a los derechos civiles y políticos de miembros dirigentes del partido de la oposición en Zimbabwe y decide efectuar un estrecho seguimiento de los acontecimientos. La Unión Europea mantendrá su ayuda humanitaria al pueblo de Zimbabwe y considerará posibles medidas específicas adicionales contra su Gobierno.

67. El Consejo Europeo ha decidido enviar una troika de alto nivel próximamente para tratar con los países de la región SADC acerca de las preocupaciones de la Unión Europea en relación con Zimbabwe sobre la base de su compromiso con el Estado de Derecho y la democracia.

## **ANGOLA**

68. El Consejo Europeo expresa su satisfacción por el anuncio del cese de las hostilidades en Angola, hecho por el Gobierno el 13 de marzo, con la perspectiva de alcanzar un alto el fuego general en el país. El Consejo Europeo acoge favorablemente, asimismo, la intención de las autoridades de permitir la reorganización política de UNITA y la elección de su nueva dirección. Anima a las partes a que se apliquen plenamente las disposiciones del Protocolo de Lusaka mediante un diálogo político bajo la égida de las Naciones Unidas a fin de promover una paz duradera y la estabilidad en Angola. Para hacer frente a la grave situación humanitaria que afecta a una gran parte de la población angoleña, el Consejo Europeo pide a las autoridades angoleñas que faciliten las actividades humanitarias de organizaciones internacionales, iglesias y ONG.

## **REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO**

69. El Consejo Europeo expresa su preocupación por la evolución de la situación en la República Democrática del Congo y lamenta los efectos perjudiciales que se están produciendo en la evolución del diálogo intercongoleso actualmente en curso.

## **NIGERIA**

70. La Unión Europea se muestra profundamente preocupada por la información recibida acerca de la posible lapidación de una mujer en Nigeria. Insta a las autoridades nigerianas a que respeten plenamente los derechos humanos y la dignidad humana, con particular atención a las mujeres.

## **DECLARACIÓN DE BARCELONA SOBRE ORIENTE MEDIO**

1. Oriente Medio se halla sumido en una crisis de extrema gravedad. La Unión Europea hace un llamamiento a ambas partes para que adopten medidas inmediatas y efectivas para detener el derramamiento de sangre. No existe solución militar a este conflicto. La paz y la seguridad únicamente pueden lograrse a través de las negociaciones.

2. Para encontrar una salida a la situación actual es fundamental abordar los aspectos de seguridad, política y economía como elementos inseparables e interdependientes de un mismo proceso. Es necesario restablecer una perspectiva política sólida y aplicar paralelamente medidas políticas y de seguridad que se refuercen mutuamente. El Consejo Europeo acoge calurosamente la adopción de la Resolución 1397 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que refleja el firme compromiso de la comunidad internacional en este sentido.

3. Dicha Resolución debe llevarse a la práctica urgentemente, en particular la exigencia de que cesen inmediatamente todos los actos de violencia, incluidos todos los actos de terrorismo, provocación, incitación y destrucción, así como el llamamiento a las partes israelí y palestina y a sus dirigentes a que cooperen en la aplicación del plan Trenches y las recomendaciones del informe Mitchell con objeto de reanudar las negociaciones sobre un acuerdo político.

4. Deben condenarse los ataques terroristas indiscriminados de las pasadas semanas, que han causado la muerte y heridas a civiles inocentes. Como autoridad legítima, recae sobre la Autoridad Palestina la plena responsabilidad de luchar contra el terrorismo a través de todos los medios legítimos a su alcance. Su capacidad a tal efecto no debe ser debilitada. Israel, no obstante su derecho a luchar contra el terrorismo, debe retirar inmediatamente sus fuerzas militares de las zonas situadas bajo control de la Autoridad Palestina, detener las ejecuciones extrajudiciales, levantar los bloqueos y las restricciones, congelar los asentamientos y respetar el Derecho internacional. Ambas partes deben respetar los principios internacionales en materia de derechos humanos. El uso excesivo de la fuerza no puede justificarse. Las acciones contra instituciones y el personal médico y humanitario son absolutamente inaceptables: estas personas e instituciones deben estar en condiciones de desempeñar plenamente sus cometidos.

5. Tomando nota de la decisión del Gobierno de Israel de liberar al Presidente de la Autoridad Palestina, Sr. Arafat, de su confinamiento en Ramallah, el Consejo Europeo

exige que se levanten de inmediato todas las demás restricciones a su libertad de movimientos.

6. El Consejo Europeo acoge con satisfacción la decisión del Presidente de los EE.UU. de enviar nuevamente a la región al Enviado Especial, Sr. Zinni. La Unión Europea, principalmente por medio de su Representante Especial, Embajador Sr. Moratinos, está dispuesta a combinar sus esfuerzos con el Sr. Zinni, con el Enviado Especial de la Federación de Rusia y con el Coordinador Especial de las Naciones Unidas.

7. El Consejo Europeo sigue convencido de que un mecanismo de supervisión por un tercero ayudaría a ambas partes a proseguir sus esfuerzos a tal efecto y les insta a considerar propuestas para aceptar observadores. La Unión Europea y los Estados miembros están dispuestos a participar en dicho mecanismo.

8. La Unión Europea está firmemente decidida a desempeñar su papel junto con las partes, los países de la región, los EE.UU., las Naciones Unidas y Rusia en la búsqueda de una solución, basada en las Resoluciones 242, 338 y 1397 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y los principios de la Conferencia de Madrid, Oslo y acuerdos posteriores, que permitirían a los dos Estados, Israel y Palestina, vivir en paz y seguridad y desempeñar plenamente su papel en la región. El Alto Representante, D. Javier Solana, continuará sus consultas periódicas con todos los actores internacionales involucrados.

9. En lo que respecta al conflicto palestino-israelí, el objetivo general es doble: la creación de un Estado de Palestina democrático, viable e independiente, poniendo término a la ocupación de 1967, y el derecho de Israel a vivir dentro de fronteras seguras, garantizadas por el compromiso de la comunidad internacional, y en particular de los países árabes.

10. El Consejo Europeo acoge con satisfacción la reciente iniciativa del Príncipe heredero Abdullah, de Arabia Saudita, basada en el concepto de total normalización y total retirada con arreglo a las resoluciones de las Naciones Unidas, que ofrece una oportunidad única que debe aprovecharse en interés de una solución justa, duradera y global del conflicto árabe-israelí. Espera que la próxima Cumbre de la Liga Árabe en Beirut dé un impulso en este sentido y que el Gobierno y el pueblo de Israel respondan de modo positivo.

11. El Consejo Europeo reconoce y encomia a los que siguen trabajando incansablemente por la paz dentro de la sociedad israelí y palestina, y apoya los contactos directos y el diálogo que están llevando a cabo ambas partes.

12. Prosiguiendo sus esfuerzos actuales, la Unión Europea realizará una contribución económica amplia y sustancial para la construcción de la paz en la región, con el fin de mejorar las condiciones de vida del pueblo palestino, consolidar y respaldar a la Autoridad Palestina, reforzar la base económica del futuro Estado de Palestina y promover el desarrollo y la integración económica regional. Con esta perspectiva, la Unión Europea está dispuesta a contribuir a la reconstrucción de la economía palestina como parte integrante del desarrollo regional.

13. La Unión Europea sigue convencida de que, para ser duradera, la paz en Oriente Medio deberá ser global.

**Conclusiones de la Presidencia Española durante el Consejo Europeo de Sevilla  
(21 y 22 de junio de 2002) referentes a las relaciones exteriores de la UE**

[Extractos del Informe con las Conclusiones Finales]

**FUTURO DE LA UNIÓN**

**PESD**

10. El Consejo Europeo ha aprobado el informe de la Presidencia sobre la Política Europea de Seguridad y Defensa.

11. El Consejo Europeo, resuelto a fortalecer el papel de la Unión Europea en la lucha contra el terrorismo, y reconociendo en este sentido la importancia de la PESC, incluida la PESD, ha adoptado una declaración (véase el Anexo V) destinada a atender en mayor grado las capacidades necesarias para luchar contra el terrorismo.

**Anexo V**

**PROYECTO DE DECLARACIÓN DEL CONSEJO EUROPEO SOBRE LA  
CONTRIBUCIÓN DE LA PESC, INCLUIDA LA PESD, EN LA LUCHA  
CONTRA EL TERRORISMO**

1. El Consejo Europeo reafirma que el terrorismo es un verdadero desafío para Europa y el mundo y supone una amenaza para nuestra seguridad y estabilidad.

A tal efecto, el Consejo Europeo extraordinario de 21 de septiembre de 2001 decidió intensificar la acción de la Unión contra el terrorismo mediante un enfoque coordinado e interdisciplinario que incluye todas las políticas de la Unión, inclusive a través del desarrollo de la Política Exterior de Seguridad Común (PESC) y de la puesta en marcha, a nivel operativo, de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD).

2. El Consejo Europeo ha tomado nota de los importantes logros alcanzados en la aplicación del plan de acción en la lucha contra el terrorismo y reitera que la misma continuará siendo un objetivo prioritario de la Unión Europea y un punto central de su política de relaciones exteriores. La solidaridad y la cooperación internacional constituyen instrumentos fundamentales para luchar contra esta plaga. La Unión seguirá manteniendo la mayor coordinación posible con los Estados Unidos de Norteamérica y otros socios. La Unión procurará contribuir en mayor medida a estos esfuerzos internacionales, tanto desde el punto de vista interno como de sus relaciones con terceros países y organizaciones internacionales, tales como las Naciones Unidas, la OTAN y la OSCE.
3. La Política Exterior y de Seguridad Común, que incluye la Política Europea de Seguridad y Defensa, puede desempeñar un papel importante en la respuesta a esta amenaza a nuestra seguridad y en la promoción de la paz y estabilidad. Se está poniendo en práctica una cooperación más estrecha entre los Estados miembros para tomar en cuenta la situación internacional posterior a los terribles ataques terroristas del 11 de septiembre.
4. El Consejo Europeo acoge con satisfacción los progresos realizados a partir del 11 de septiembre para la incorporación de la lucha contra el terrorismo en todos los aspectos de la política de relaciones exteriores de la Unión. La lucha contra el terrorismo requiere un enfoque global para fortalecer la coalición internacional y prevenir y estabilizar los conflictos regionales. La Unión se encuentra abocada a:
  - reforzar los instrumentos de la UE para la prevención de conflictos a largo plazo,
  - hacer que el diálogo político con terceros países se centre en la lucha contra el terrorismo, así como en la no proliferación y el control de armamentos,
  - proporcionar ayuda a los terceros países a efectos de reforzar la capacidad de los mismos para responder con eficacia a la amenaza internacional del terrorismo,

- incluir cláusulas antiterroristas en los acuerdos de la UE con los terceros países,
  - proceder a una nueva evaluación de las relaciones con terceros países a la luz de la actitud de los mismos hacia el terrorismo, tomando consecuentemente las medidas apropiadas, y
  - aplicar medidas específicas en la lucha contra el terrorismo con arreglo a la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que estableció una amplia gama de medidas y estrategias globales para combatir el terrorismo, incluidas medidas financieras.
5. El Consejo Europeo también acoge con satisfacción los progresos alcanzados en la aplicación de la PESD, con arreglo a la Declaración de operatividad de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa. Dichos progresos han permitido a la Unión tomar su primera decisión para establecer una operación de gestión de crisis por parte de la Unión Europea –la Misión de Policía de la Unión Europea en Bosnia y Herzegovina (MPUE). La MPUE es un ejemplo del compromiso de la Unión Europea en la estabilización de regiones con posterioridad a los conflictos y en la ayuda al establecimiento del Estado de Derecho. Al promover la estabilidad, incluso mediante el refuerzo de capacidades, normas y estándares policiales locales, la Unión Europea contribuye a negar a las organizaciones terroristas la oportunidad de arraigarse en dichas regiones. Tal como se indicó en el Consejo Europeo de Laeken, mediante las capacidades militares y civiles desarrolladas por la Unión Europea para las operaciones de gestión de crisis, la PESD adquirirá más fuerza y contribuirá mejor a la lucha contra el terrorismo en beneficio de las poblaciones afectadas.
6. La PESD se fortalecerá más en la medida en que los Estados miembros aumenten sus capacidades militares y civiles para la gestión de crisis. A tal efecto, el Consejo Europeo vuelve a subrayar la importancia que atribuye a alcanzar dentro de los plazos los fines del Objetivo Principal. En este contexto, el desarrollo de la PESD debe tomar más en cuenta las capacidades que puedan requerirse, de acuerdo con las misiones Petersberg y las disposiciones del Tratado, para combatir el terrorismo.
7. La acción prioritaria de la Unión Europea, incluso en el ámbito de la PESC y de la PESD, relativa a la lucha contra el terrorismo, deberá centrarse en:
- dedicar mayores esfuerzos a la prevención de conflictos;

- profundizar el diálogo político con terceros países para promover la lucha contra el terrorismo, incluido el fomento de los derechos humanos y la democracia, así como la no proliferación y el control de armamentos, y proporcionándoles asistencia internacional adecuada;
- reforzar acuerdos para compartir información y desarrollar la elaboración de evaluaciones de situación e informes de alerta rápida, sobre la base de la más amplia gama de fuentes posible;
- desarrollar nuestra evaluación común de la amenaza terrorista contra los Estados miembros o las fuerzas desplegadas fuera de la Unión con arreglo a la PESD en operaciones de gestión de crisis, incluida la amenaza terrorista de utilizar armas de destrucción masiva;
- determinar las capacidades militares requeridas para proteger a las fuerzas desplegadas en operaciones de gestión de crisis en la Unión Europea contra ataques terroristas;
- estudiar más a fondo la forma en que pueden emplearse las capacidades militares o civiles para ayudar a proteger a la población civil contra los efectos de los ataques terroristas.

8. El Consejo Europeo solicita a la Presidencia y al Secretario General/Alto Representante, y a la Comisión, según el caso, que incrementen sus esfuerzos en estos sectores prioritarios promoviendo las tareas de coordinación dentro de los organismos del Consejo y con las organizaciones internacionales pertinentes, en particular las Naciones Unidas y la OTAN, con el fin de aumentar la efectividad de la contribución de la PESC, incluida la PESD, en la lucha contra el terrorismo, así como que informen al Consejo “Asuntos Generales” sobre esta cuestión.

12. A raíz de la declaración de operatividad adoptada en Laeken, se han conseguido avances significativos en el desarrollo de las capacidades civiles y militares, la puesta en práctica del plan de acción destinado a subsanar las carencias existentes y las perspectivas de la cooperación en materia de armamento. El Consejo Europeo pide a los Ministros de Defensa, en el Consejo de Asuntos Generales, que sigan orientando el desarrollo de los trabajos sobre las capacidades.

13. La Unión Europea ha confirmado que está en condiciones de asumir operaciones de gestión de crisis, ha decidido en concreto realizar la Misión de Policía (MPUE) en

Bosnia y Herzegovina, que tomará el relevo de la actual operación de la ONU a partir del 1 de enero de 2003.

14. El Consejo Europeo ha expresado la voluntad de la Unión Europea de asumir el relevo de la OTAN en la ex República Yugoslava de Macedonia. Ha encargado al Secretario General y Alto Representante y a los órganos competentes de la Unión Europea que mantengan los contactos necesarios con las autoridades de la ex República Yugoslava de Macedonia y con los responsables de la OTAN, y que prosigan e intensifiquen las medidas de planificación acometidas, para estar en condiciones de asumir el relevo de las operaciones de la OTAN al término del actual mandato de esta última, en el entendimiento de que se aplicarían entonces los arreglos permanentes entre la Unión Europea y la OTAN (Berlín+).

15. El Consejo Europeo se felicita por los progresos realizados hasta el presente por la Presidencia española en lo que se refiere a la aplicación de las disposiciones de Niza sobre la participación de los aliados europeos que no son miembros de la Unión Europea y encomienda a la próxima Presidencia que continúe sus trabajos, junto con el Secretario General/Alto Representante.

16. En el ámbito civil, se ha seguido trabajando en los cuatro campos prioritarios (policía, Estado de Derecho, administración civil y protección civil), tanto en los aspectos cualitativos de las capacidades como en los cuantitativos. En el primer ejercicio de gestión de crisis dirigido por la UE se han probado con resultados satisfactorios las estructuras y procedimientos de decisión de la PESD.

17. Se presentará al Consejo Europeo de Copenhague un informe sobre todos estos temas.

[...]

## **VI. RELACIONES EXTERIORES**

### **KALININGRADO**

55. El Consejo Europeo invita a la Comisión a que presente, con antelación suficiente a su reunión en Bruselas, un estudio complementario sobre las posibilidades que se ofrecen para resolver con eficacia y flexibilidad la cuestión del tránsito de personas y mercancías hacia y desde el *oblast* de Kaliningrado, dentro del respeto del acervo y de acuerdo con los países candidatos afectados.

## **ORIENTE PRÓXIMO**

56. El Consejo Europeo ha adoptado la declaración sobre Oriente Próximo que figura más adelante (Anexo VI).

### **Anexo VI**

#### **DECLARACIÓN SOBRE ORIENTE MEDIO**

La crisis de Oriente Medio ha alcanzado un dramático punto de inflexión. Si continúa la escalada, la situación será incontrolable. Las partes no pueden hallar la solución por sí solas, por lo que es urgente la actuación política de toda la comunidad internacional. Al Cuarteto le corresponde un papel clave para poner en marcha un proceso orientado hacia la paz.

El Consejo Europeo apoya la pronta convocatoria de una conferencia internacional, que debería abordar tanto los aspectos políticos como los económicos y de seguridad, reiterar los parámetros de la solución política y establecer un calendario realista y claramente definido.

El Consejo Europeo condena enérgicamente todos los ataques terroristas contra los civiles israelíes. El proceso de paz y la estabilidad de la región no pueden ser rehenes del terrorismo. La lucha contra el terrorismo debe continuar, pero debe continuar, simultáneamente, la negociación de una solución política.

Se puede alcanzar un acuerdo a través de la negociación y sólo de la negociación, cuyo objetivo es poner fin a la ocupación y la pronta creación de un Estado de Palestina democrático, viable, pacífico y soberano sobre la base de las fronteras de 1967, si es necesario con algunos ajustes menores acordados por las partes. El resultado final debería ser la existencia de dos Estados que convivan en paz dentro de fronteras seguras y reconocidas y que disfruten de relaciones normales con sus vecinos. En este contexto, debería encontrarse una solución justa a la compleja cuestión de Jerusalén y una solución justa, viable y acordada al problema de los refugiados palestinos.

La reforma de la Autoridad Palestina es esencial. El Consejo Europeo espera que ésta cumpla su compromiso de reformar su sistema de seguridad, convocar elecciones sin

demora y llevar a cabo una reforma política y administrativa. La Unión Europea reitera su voluntad de continuar ayudando en dichas reformas.

Deben cesar las operaciones militares en los territorios ocupados, deben levantarse las restricciones a la libertad de circulación. Los muros no traerán la paz.

La Unión Europea está dispuesta a contribuir plenamente a la consolidación de la paz y a la reconstrucción de la economía palestina como parte integral del desarrollo regional.

La Unión Europea trabajará con ambas partes y con sus socios de la comunidad internacional, en particular con los Estados Unidos en el marco del Cuarteto, para aprovechar toda oportunidad que se presente para la paz y para un futuro digno para todos los habitantes de la región.

## **INDIA Y PAKISTÁN**

57. El Consejo Europeo ha adoptado la declaración sobre India y Pakistán que figura más adelante (Anexo VII).

### **Anexo VII**

#### **DECLARACIÓN SOBRE INDIA Y PAKISTÁN**

El Consejo Europeo ha debatido el tema de las tensiones entre India y Pakistán. Ha acogido favorablemente las medidas tomadas recientemente por Pakistán para iniciar la represión del terrorismo a ambos lados de la frontera, así como las medidas de distensión anunciadas por India en respuesta. El Consejo Europeo ha indicado que, con todo, la situación sigue siendo precaria y que las consecuencias del estallido de una guerra podrían ser devastadoras dentro y fuera de la región.

El Consejo Europeo, por ende, ha instado a Pakistán a que siga tomando medidas concretas acordes con las garantías que ha dado ya y derivadas de sus obligaciones internacionales, entre ellas la Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y a que ponga coto a la infiltración a través de la Línea de Control e impida, incluso mediante el cierre de los campos de entrenamiento, la actividad de los grupos terroristas que operan desde territorio bajo su control. El Consejo Europeo ha exhortado a India y a Pakistán a que establezcan un sistema efectivo de control, de forma aceptable para ambos, a fin de detener la infiltración. El Consejo Europeo ha subrayado el interés común de todos los países en la lucha contra el terrorismo.

El Consejo Europeo ha animado a India a que esté dispuesta a responder con nuevas medidas de distensión conforme Pakistán muestre que está procediendo a cumplir sus compromisos. El Consejo Europeo ha señalado la importancia de que las elecciones del próximo otoño en Jammu y Cachemira se celebren de manera libre, limpia e integradora.

El Consejo Europeo ha instado a ambas partes a que se adhieran al TNP y a que firmen y ratifiquen el CTBT.

El Consejo Europeo ha confirmado el empeño de la UE de trabajar con India y Pakistán y con otros países de la comunidad internacional, tratando de conseguir posibles medidas de fomento de la confianza para desactivar la crisis actual, y de seguir animando a ambos países a lograr una solución duradera mediante el diálogo bilateral sobre sus diferencias. Está prevista una pronta visita del Alto Representante de la región.

### ANEXO 3

#### Medidas relacionadas con la lucha contra el terrorismo aprobadas durante la Presidencia española

FECHA	<i>REUNIÓN</i>	MEDIDA
28/01/2002	Sesión nº2406 del Consejo de Asuntos Generales	Documento estratégico sobre el terrorismo en Europa.
18-19/02/2002	Sesión nº2409 del Consejo de Asuntos Generales	Documento de la Presidencia sobre el estado en que se encuentran los trabajos de evaluación de las relaciones con terceros países desde el punto de vista de la lucha contra el terrorismo.
28/02/2002	Sesión nº2411 del Consejo de Justicia, Asuntos de Interior y Protección Civil	Ejecución de resoluciones de embargo preventivo de bienes y aseguramiento de pruebas en la Unión Europea: acuerdo sobre el contenido de una decisión marco.
28/02/2002	Sesión nº2411 del Consejo de Justicia, Asuntos de Interior y Protección Civil	Decisión del Consejo (2002/187/JAI) por la que se crea Eurojust, para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia (DOCE L 63 de 06.03.2002)
11/03/2002	Sesión nº2416 del Consejo de Asuntos Generales	Declaración de la UE en conmemoración de los ataques terroristas del 11 de septiembre (Boletín UE 3-2002, punto 1.4.5)
15/04/2002	Sesión nº2421 del Consejo de Asuntos Generales	Plan de acción de la UE en la lucha contra el terrorismo: balance de la situación (doc.7686/02)
02/05/2002	Consejo de la UE	Posición Común (2002/340/PESC) sobre la actualización de la aplicación de medidas específicas de la lucha contra el terrorismo (DOCE L 116 de 03.05.2002)
02/05/2002	Consejo de la UE	Decisión del Consejo (2002/334/CE) relativa a la aplicación de medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo (DOCE L 116 de 03.05.2002)
13-14/06/2002	Sesión del Consejo de	Decisión marco del Consejo (2002/475/JAI) sobre la lucha contra el

	Justicia, Asuntos de Interior y Protección Civil (*)	terrorismo (DOCE L 164 de 22.06.2002)
13-14/06/2002	Sesión del Consejo de Justicia, Asuntos de Interior y Protección Civil (*)	Decisión marco del Consejo (2002/584/JAI) relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros (también conocida como Euroorden) (DOCE L 190 de 18.07.2002). Siete de los Estados miembros (Bélgica, Francia, Luxemburgo, Portugal, Reino Unido, República Federal Alemana y España) acordaron el 14 de febrero –durante la celebración de la cumbre informal de ministros de Justicia e Interior y sobre el acuerdo político adoptado en el Consejo Europeo de Laeken relativo a la Euroorden- su puesta en práctica a partir del primer semestre del 2003.
17/06/2002	Sesión nº2437 del Consejo de Asuntos Generales	Decisión del Consejo (2002/460/CE) sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo (DOCE L 160 de 18.06.2002)
17/06/2002	Sesión nº2437 del Consejo de Asuntos Generales	Posición Común (2002/462/PESC) por la que se actualiza la lista de organizaciones terroristas y personas vinculadas a actividades terroristas (DOCE L 160 de 18.06.2002)

(\*) No publicada en el Boletín UE a fecha de cierre de la edición del Cuaderno

## ANEXO 4

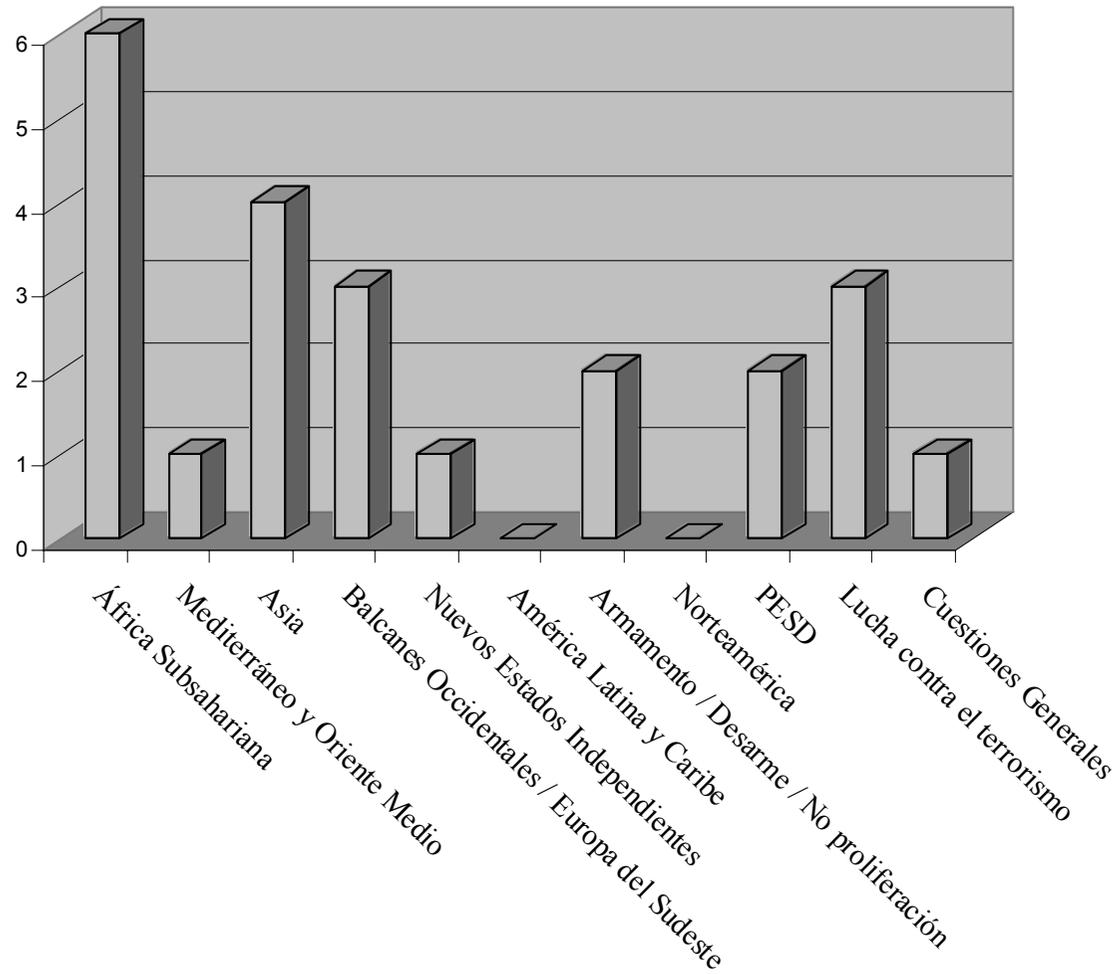
### Actos adoptados por la Política Exterior y de Seguridad Común durante el semestre de Presidencia española de la UE (Enero 2002-Junio 2002)

FECHA	OBJETO	ACTO / BASE JURÍDICA	ÁMBITO GEOGRÁFICO / TEMÁTICO
11.01.2002	Posición común relativa a la prohibición de las importaciones de diamantes en bruto procedentes de Sierra Leona	02/22/PESC. Artículo 15	África Subsahariana
21.01.2002	Posición común por la que se deroga la posición común 2001/56/PESC relativa a Afganistán	02/42/PESC. Artículo 15	Asia
18.02.2002	Acción común por la que se prorroga el mandato del Representante Especial de la Unión Europea en la Antigua República Yugoslava de Macedonia	02/129/PESC. Artículo 14	Balcanes Occidentales y Europa del Sudeste
18.02.2002	Posición común relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Zimbabwe	02/145/PESC. Artículo 15	África Subsahariana
11.03.2002	Posición común relativa al apoyo de la Unión Europea a la aplicación del Acuerdo de alto el fuego de Lusaka y del proceso de paz en la República Democrática del Congo, y por la que se deroga la Posición común 2001/83/PESC	02/203/PESC. Artículo 15	África Subsahariana
11.03.2002	Acción común relativa a la Misión de Policía de la Unión Europea (MPUE)	02/210/PESC. Artículo 14	Política Europea de Seguridad y Defensa
11.03.2002	Acción común relativa al nombramiento del Representante Especial de la UE en Bosnia y Herzegovina	02/211/PESC. Artículos 14 y 18(5)	Balcanes Occidentales y Europa del Sudeste
11.03.2002	Decisión por la que se nombra al Jefe de Misión/Jefe de Policía de la Misión de Policía de la Unión Europea (MPUE)	02/212/PESC. Artículo 23(2)	Política Europea de Seguridad y Defensa
22.04.2002	Posición común por la que se prorroga la Posición común 96/635/PESC sobre Birmania/Myanmar	02/310/PESC. Artículo 15	Asia

<b>02.05.2002</b>	Posición común por la que se actualiza la Posición común 2001/931/PESC sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo	02/340/PESC. Artículos 15 y 34	Lucha contra el terrorismo
<b>21.05.2002</b>	Acción común del Consejo relativa a la contribución de la Unión Europea destinada a reforzar la capacidad de las autoridades georgianas para apoyar y proteger la Misión de Observación de la OSCE en la frontera entre Georgia y la República de Ingushetia y la República de Chechenia de la Federación de Rusia	02/373/PESC. Artículo 14	Nuevos Estados Independientes
<b>21.05.2002</b>	Posición común del Consejo relativa a la acogida temporal por los Estados miembros de la Unión Europea de determinados palestinos	02/400/PESC. Artículo 15	Mediterráneo y Oriente Medio
<b>21.05.2002</b>	Decisión del Consejo por la que se aplica la Acción común 1999/878/PESC a fin de contribuir al programa de cooperación de la Unión Europea en materia de no proliferación y desarme en la Federación de Rusia	02/381/PESC. Artículo 23(2)	Armamento / Desarme / No Proliferación
<b>27.05.2002</b>	Posición común del Consejo sobre Nigeria y por la que se deroga la Posición común 2001/373/PESC	02/401/PESC. Artículo 15	África Subsahariana
<b>27.05.2002</b>	Posición común del Consejo por la que se adoptan medidas restrictivas contra Usamah bin Ladin, los miembros de la organización Al-Qaida, los talibanes y otras personas, grupos, empresas y entidades asociadas a ellos y se derogan las Posiciones comunes 96/746/PESC, 1999/727/PESC, 2001/154/PESC y 2001/771/PESC	02/402/PESC. Artículo 15	Lucha contra el terrorismo
<b>27.05.2002</b>	Acción común del Consejo por la que se prorroga el mandato del Representante Especial de la Unión Europea en Afganistán	02/403/PESC. Artículos 14 y 18(5)	Asia
<b>27.05.2002</b>	Acción común del Consejo relativa al apoyo financiero al proceso de negociación internacional para la adopción de un código de conducta internacional sobre la lucha contra la proliferación de misiles balísticos	02/406/PESC. Artículo 14	Armamento / Desarme / No Proliferación

<b>13.06.2002</b>	Posición común del Consejo por la que se modifica y se prorroga la Posición común 2001/357/PESC relativa a las medidas restrictivas contra Liberia	02/457/PESC. Artículo 15	África Subsahariana
<b>17.06.2002</b>	Posición común del Consejo por la que se actualiza la Posición común 2001/931/PESC sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo y se deroga la Posición común 2002/340/PESC	02/462/PESC. Artículos 15 y 34	Lucha contra el terrorismo
<b>20.06.2002</b>	Posición común del Consejo por la que se modifica la Posición común 2001/443/PESC relativa a la Corte Penal Internacional	02/474/PESC. Artículo 15	Cuestiones Generales
<b>25.06.2002</b>	Posición común del Consejo sobre Angola y por la que se deroga la Posición común 2000/391/PESC	02/495/PESC. Artículo 15	África Subsahariana
<b>25.06.2002</b>	Acción común del Consejo por la que se modifica y se prorroga la Acción común 2001/875/PESC relativa al nombramiento del Representante Especial de la Unión Europea en Afganistán	02/496/PESC. Artículos 14 y 18(5)	Asia
<b>25.06.2002</b>	Acción común del Consejo por la que se prorroga el mandato del Representante Especial de la Unión Europea en la ex República Yugoslava de Macedonia	02/497/PESC. Artículos 14 y 18(5)	Balcanes Occidentales y Europa del Sudeste

**Actos PESC adoptados durante la Presidencia española de la UE  
(Enero 2002-Junio 2002)**



## ANEXO 5

### Declaraciones de la Política Exterior y de Seguridad Común durante el semestre de Presidencia Española de la UE

(Enero 2002-Junio 2002)

Área geográfica / temática	Número de declaraciones	% del total de declaraciones
<b>África Subsahariana</b>	34	40.47 %
<b>Mediterráneo y Oriente Medio</b>	2	2.38 %
<b>Asia</b>	15	17.85 %
<b>Balcanes Occidentales / Europa del Sudeste</b>	7	8.33 %
<b>Nuevos Estados Independientes</b>	8	9.52 %
<b>América Latina y Caribe</b>	8	9.52 %
<b>Armamento / Desarme / No Proliferación</b>	1	1.19 %
<b>Cuestiones Generales</b>	4	4.76 %
<b>PECO</b>	0	0.00 %
<b>Norteamérica</b>	1	1.19 %
<b>Lucha contra el Terrorismo</b>	4	4.76 %
<b>TOTAL</b>	<b>84</b>	<b>100.00 %</b>

## Declaraciones PESC adoptadas durante la Presidencia española de la UE (Enero 2002-Junio 2002)

