

CRÓNICA SOBRE LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UE

Alicia Cebada Romero*

Sumario:

I. INTRODUCCIÓN: ¿HACÍA UN CAMBIO DE PARADIGMA EN LA ACCIÓN EXTERIOR? EN BUSCA DEL PODER CIVIL “INTELIGENTE”.

II. ENFOQUE TEMÁTICO

III. ENFOQUE GEOGRÁFICO

I. ¿HACIA UN CAMBIO DE PARADIGMA EN LA ACCIÓN EXTERIOR? EN BUSCA DEL PODER CIVIL “INTELIGENTE”

Es un lugar común caracterizar a la Unión Europea como un poder civil y se ha discutido mucho tanto sobre la viabilidad de este modelo como sobre el grado de éxito alcanzado por la Unión a la hora de aplicarlo. En la actualidad es posible sostener que este modelo o paradigma se está transformando. Frente a la debilidad que proyecta a la Unión en el exterior se sigue esperando que desarrolle su vertiente militar. De hecho los importantes avances registrados en los dos últimos decenios en el ámbito de la política de seguridad y defensa se pueden entender como una manera de responder a estas expectativas.

Benita Ferrero ha declarado recientemente que “those who believe the EU is still principally a soft power are behind the time”¹. Y añadía “For over a decade the EU’s foreign policy has been adding more tools to its repertoire, including, crucially, a military dimension and crisis management functions”. En el mismo discurso se refería al paradigma aplicable a la acción exterior de la Unión como “poder inteligente” (smart power). Como ya he tenido ocasión de decir, no se puede negar el progreso alcanzado en los desarrollos en materia de seguridad y defensa, sin embargo sí se puede cuestionar que tales desarrollos hayan llevado a una modificación de la naturaleza del poder de la

* Universidad Carlos III de Madrid

¹ Discurso de Benita Ferrero: “The European Union and the World: a hard look at soft power”, Columbia University (Nueva York), 24 septiembre 2007. http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_7330_en.htm

Unión Europea. Para contradecir aquellos análisis que apuntan la debilidad militar como la razón que explicaría la pobre imagen que la UE proyecta hacia el exterior, podría sostenerse que en realidad la debilidad de la Unión es una consecuencia de sus propias incoherencias a la hora de desarrollar el paradigma de poder civil o poder blando. En esta línea el verdadero desafío para la Unión sería demostrar que es posible alcanzar y mantener una posición hegemónica aún careciendo de una dimensión militar plenamente desarrollada. En otras palabras, sin renunciar a ser un “soft power”.

Pues bien, unos de los ejes del paradigma de poder civil es precisamente que no descansa en la coerción militar. Esto no significa que, bajo este paradigma, la dimensión militar no puede ser desarrollada en absoluto, pero sí que ésta no se debería convertir en el aspecto central de la acción exterior. En efecto, una acción exterior que pivotara sobre cuestiones de seguridad y defensa estaría más cerca del paradigma tradicional y podría convertirse en una vía mediante la que los Estados podrían recuperar el control de la acción exterior de la UE. En cambio, si la dimensión militar se desarrolla con pleno respeto del compromiso europeo con el multilateralismo, que es una de sus señas de identidad, los progresos en este área encajarían perfectamente en el modelo de poder civil. En este sentido, operaciones militares como las recientemente desplegadas por la UE en Chad o en la República centroafricana, de conformidad con el mandato de Naciones Unidas,² no ponen en entredicho la naturaleza del poder de la UE.

En la actualidad, y con el objetivo de reforzar su posición internacional, los actores hegemónicos están tratando de encontrar las proporciones adecuadas en que “hard power” y “soft power” deben combinarse³. La expresión “smart power” ha sido recientemente acuñada para aludir a este afán. En el caso de la Unión Europea la opción más inteligente es la de permanecer fiel al paradigma de poder civil.

² Resolución del Consejo de Seguridad de NU 1778 (2007); Acción común 2007/677 PESC, 15 octubre 2007, sobre la misión militar de la Unión Europea en la República del Chad y en la República Centroafricana; <http://euobserver.com/9/24603>

³ En el caso de EEUU se habla de la necesidad de pasar de transformar el “hard power” en un “smart power”. Véase por ejemplo el trabajo de Center for Strategic and International Studies (CSIS) Commission on smart power, bajo el lema: “a smarter, more secure America. <http://www.csis.org/smartpower/>”. Estas palabras del Profesor Nye ilustran el objetivo de esta Comisión: “Rich and I and the rest of the commission are looking at how America wields power in the world and what type of posture is most effective. Hard power—basically military and economic might (coercion and payments)—is a vital element, but as we’ve seen over the past few years, it doesn’t necessarily translate into influence in today’s world. Smart power is about tapping into diverse sources of American power, including our soft power, to attract others. It is about how we can get other countries to share our goals without resorting to coercion, which is limited and inevitably costly”: <http://www.the-american-interest.com/ai2/article.cfm?Id=346&MI=16>.

II. ENFOQUE TEMÁTICO

1) Derechos Humanos

En este ámbito me parece imprescindible hacer una referencia al caso Kadi en el que estamos pendientes de conocer el fallo del Tribunal de Justicia en el recurso de casación presentado contra la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sentencia de 21 de septiembre de 2005, T-315/01). Contamos, por ahora, con las Conclusiones del Abogado General, Miguel Poiares Maduro, presentadas el 16 de enero de 2008 (C-402/05) en las que se analiza cada uno de los motivos de casación esgrimidos por el recurrente y se recomienda la estimación del recurso de casación y la consiguiente anulación de la Sentencia del TPI.

Esta jurisprudencia del Tribunal Europeo de Primera Instancia referida a la aplicación de sanciones⁴ a personas acusadas de tener relaciones con la red Al Qaida, sobre la base de Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas,⁵ ha suscitado un vivo debate doctrinal. En estos casos, el Tribunal de Primera Instancia ha optado por un enfoque restrictivo de la protección de los derechos humanos, otorgando prioridad a una interpretación del Derecho internacional en la que el interés por la seguridad prevalece sobre el interés en proteger adecuadamente algunos derechos fundamentales. No hallamos en estas Sentencias ninguna referencia al desarrollo particular del Derecho internacional de los derechos humanos que ha tenido lugar en Europa, y sobre cuya base el TPI podría haber llegado incluso a sostener la existencia de un *ius cogens* regional. El presupuesto del que parte el TPI es el reconocimiento de la primacía del Derecho de Naciones Unidas sobre el Derecho Comunitario. El resultado es una construcción excesivamente lineal, en la que no se presta atención a circunstancias tan relevantes como que en el caso de la implementación de resoluciones del Consejo de Seguridad, el

⁴ LAVRANOS, Nikolaos. "Judicial Review of UN Sanctions by the Court of First Instance". *Foreign Affairs Review*, 11, 2006, p. 471-490.

⁵ Sobre esta jurisprudencia, véase: ROLDÁN BARBERO, Javier. "La Justicia comunitaria y el control de legalidad de las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Comentario a las Sentencia Yusuf/Al Barakaat y Kadi, de 21 de septiembre de 2005, del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas". En: *REDI*, vol. LVII (2005), n. 2 p. 878 y ss. Sobre esta jurisprudencia también: ESPÓSITO, Carlos; BLÁZQUEZ, Irene. "Los límites al control judicial de las medidas de aplicación de la política exterior en los asuntos Ahmed Ali Yusuf/ Al Barakaat International Foundation y Yassin Abdullah Kadi", *Revista Española de Derecho Comunitario*, núm. 17, 2006, pp. 123-148; SANTOS VARA, Juan. "La indefesión de los particulares frente a las sanciones del Consejo de Seguridad: el reconocimiento de la competencia de los tribunales internos para controlar las resoluciones del Consejo de Seguridad en relación con el *ius cogens*. Comentario a las sentencias del TPI de 21 de septiembre de 2005, asuntos Yusuf/Al Barakaat y Kadi y de 12 de julio de 2006, asuntos Ayadi/Hassan". En: *Revista General de Derecho Europeo*, n. 11, 2006, Iustel: Portal de Derecho.

Sobre el sistema de sanciones selectivas, considerándolo una mejora sobre los anteriores mecanismos de sanciones se puede ver recientemente: ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, Paz. "Derecho, Moral y Eficacia en la práctica de sanciones del Consejo de Seguridad". En: "Soberanía del Estado y Derecho internacional... op. cit. p. 154-176. En la misma obra colectiva, también sobre las sanciones: COMELLAS AGUIRREZÁBAL, M^a Teresa. "Las sanciones económicas en la práctica de las Naciones Unidas: ¿una nueva ortodoxia humanitaria?, p. 367-389.

Tribunal de Primera Instancia está en la misma posición que ocupan los Tribunales Constitucionales cuando se trata de definir las relaciones entre las Constituciones nacionales y el ordenamiento jurídico europeo. El Tribunal europeo no tiene en cuenta que fue precisamente la actitud beligerante de los Tribunales Constitucionales europeos la que empujó al Tribunal de Justicia de la Unión hacia la aceptación de una apertura gradual del ordenamiento jurídico comunitario hacia los valores recogidos en las Constituciones nacionales, precipitando un proceso que favoreció la apertura del Derecho comunitario a los derechos humanos. Tampoco se toma en consideración por la Corte de primera instancia el hecho de que en el ámbito de Naciones Unidas, a diferencia de lo que ocurre en la Unión, no existe un mecanismo institucionalizado formalmente encargado de supervisar la legalidad de las actuaciones del Consejo de Seguridad⁶. Se podría sostener, como dice Susan LAMB que “it seems clear that Article 25 does not mean that members are obliged to carry out all decisions of the Security Council, and the article appears to reinforce the obligation upon the Security Council to adhere to the legal limits set by the Charter. Hence there is room for the view that only resolutions which are intra vires the UN Charter acquire binding force in terms of Article 25”⁷.

En esta línea se pronuncia el Abogado General en sus Conclusiones. Miguel Poiares considera que los Tribunales comunitarios son competentes para determinar si el Reglamento impugnado viola derechos fundamentales. Sostiene, en lo que se refiere a las relaciones entre el ordenamiento jurídico internacional y el ordenamiento jurídico comunitario, que “en última instancia los Tribunales comunitarios determinan el efecto de las obligaciones internacionales en el ordenamiento jurídico comunitario remitiéndose a las condiciones establecidas por el Derecho comunitario” (párrafo 23). Es decir, Poiares, enfoca las relaciones entre el ordenamiento jurídico comunitario y el ordenamiento jurídico internacional aplicando el prisma constitucional, considerando que el “afán primordial” del Tribunal de Justicia debe ser “preservar el marco constitucional creado por el Tratado”. En este mismo sentido, continúa en el párrafo 24: “La relación entre el Derecho internacional y el ordenamiento jurídico comunitario se rige por este último y el Derecho internacional únicamente puede penetrar en ese

⁶ BROWNLIE, I. “The Decisions of political organs of the United Nations and the Rule of Law”. En: MACDONALD, (Ed.) “Essays in Honour of Wang Tieya”. Dordrecht, 1993, p. 91-102, en p. 91-93; LAMB, Susan. “Legal limits to United Nations Security Council Powers”. En: GOODWIN-GILL; TALMON. “The reality of International Law. Essays in Honour of Ian Brownlie”. Clarendon Press; Oxford, 1999, p. 361-388, particularmente p. 363-363. Más en general, se puede consultar: LAUTERPACHT, E. “The legal effects of illegal acts of International Organisations” En: Cambridge Seáis in International Law: Essays in honour of Lord McNair”, Londres, 1965, p. 88-121.

En relación con la falta de control de los actos del Consejo de Seguridad es paradigmática la actuación del TIJ en el asunto Lockerbie, órdenes de 14 de abril de 1992, de cuyo análisis se ha ocupado abundantemente la doctrina. Véase en España: ANDRÉS SAENZ DE SANTAMARÍA, P. “¿De maximis con curat praetor...? El Consejo de Seguridad y el TIJ en el asunto Lockerbie”, *Revista Española de Derecho Internacional*, 1992, pp. 327-350; ORIHUELA CALATAYUD, Esperanza. “Las actuación del Consejo de Seguridad de la ONU en el asunto Lockerbie: paradigma de ‘incontrolable’ abuso de poder”, *REDI*, 1992, pp. 395-415; REMIRO BROTONS, A. “Agresión, crimen de agresión, crimen sin castigo”. Documento de trabajo n. 10 FRIDE, p. 10-11. Se puede encontrar en: <http://www.fride.org/File/ViewLinkFile.aspx?FileId=659>

⁷ LAMB, Susan. “Legal limits to... op. Cit. P. 367.

ordenamiento jurídico con sujeción a las condiciones que establecen los principios constitucionales de la Comunidad. A continuación se pregunta si el ordenamiento jurídico comunitario atribuye “un estatus supra-constitucional a unas medidas que resultan necesarias para la aplicación de Resoluciones adoptadas por el Consejo de Seguridad” y llega a la conclusión que no existe en el Tratado ninguna base “de la que se pueda deducir lógicamente que las medidas adoptadas para la aplicación de las Resoluciones del Consejo de Seguridad tengan estatus supra-constitucional y, por lo tanto, estén exentas de control judicial” (párrafo 28).

Aunque el Tribunal de Primera Instancia reconoce, en su Sentencia, que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas está sometido al *Ius Cogens*, y se considera competente para comprobar incidentalmente si las Resoluciones del Consejo están en conformidad con las normas internacionales fundamentales, en el análisis que realiza acerca de la compatibilidad de la actuación del primero con el Derecho imperativo, se echa en falta un enfoque “europeo” en el que se tuviera en cuenta que en Europa los derechos humanos gozan de un alto nivel de protección, este enfoque le podría haber llevado a sostener la existencia de un *ius cogens* europeo en el área de la protección de los derechos humanos, entendido como un desarrollo progresivo del *ius cogens* general. Y podía haber exigido, en esa línea, que el Consejo de Seguridad (dos de cuyos miembros permanentes son miembros de la UE) actuara de acuerdo con los umbrales de protección europeos⁸. Sin embargo el resultado es bien distinto, en palabras de Javier ROLDÁN: “Estamos (...) en una situación inversa a otro supuesto corriente, el de la promoción, exportación, de los valores democráticos por parte de la UE a terceros países, objetivo declarado de la política exterior europea. En este caso se produce una importación forzosa de decisiones ajenas a la Unión que restringen derechos fundamentales en el ámbito europeo (a favor, se dice, del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales). Es una manifestación más de la privatización de las relaciones internacionales, fenómeno que se extiende notoriamente a este campo de la paz y seguridad”.

⁸ ROLDÁN BARBERO, J. “La justicia comunitaria... op. cit., p. 884-885, muestra algo de desconfianza ante la posibilidad de que un tribunal interno pudiera controlar la compatibilidad entre las resoluciones del Consejo de Seguridad y el *ius cogens*: “... hay también que convenir en que permanece el carácter algo críptico y hasta manipulable del *ius cogens* internacional, de su contenido... Se podría aducir con cierto fundamento que, ante esta maleabilidad de la noción, qué autoridad puede tener un tribunal interno o regional para supervisar y, en su caso, anular los efectos de una Resolución del Consejo de Seguridad por haber pisoteado esos principios imperativos. Según la Convención de Viena de 1969 el tratado que contravenga esos principios es nulo de pleno derecho. También hay que pensar que lo es un acto institucional de una organización internacional en tal supuesto. Pero ¿quién tiene autoridad para decretar esa anulación? Finalmente, de haber estimado el TPI que el Reglamento comunitario es nulo... se podría fundadamente también advertir la responsabilidad jurídico-internacional, y también política, de la CE/UE por un hecho ilícito, como es rebelarse contra una decisión obligatoria y universal encaminada a combatir la plaga del terrorismo internacional... Es evidente que con el sistema de Naciones Unidas, jerárquicamente superior, el Derecho y juez comunitarios no pueden Imponer un control jurisdiccional efectivo que asegure la salvaguarda del Derecho imperativo universal que forma parte también del acervo jurídico europeo. Tal cosa sería, desde luego, muy recomendable desde el prisma universal, pero pertenece a la imaginiería político-jurídica”.

Es cierto que el concepto de Derecho imperativo es “maleable” y que la determinación de la existencia de una violación del mismo por parte de tribunales “internos” puede ser problemática, pero creemos que en estos casos la autoridad del tribunal así como la argumentación serían elementos determinantes a la hora de calificar su actuación como una simple violación del artículo 103 de la Carta o como una actuación que contribuye al reforzamiento de los cimientos del ordenamiento jurídico internacional.

En este caso creo que la autoridad del TPI, así como el hecho de que el órgano jurisdiccional europeo puede impulsar a los Estados de la UE, que son miembros permanentes del Consejo de Seguridad, a exigir una actitud más escrupulosa a la hora de adoptar Resoluciones que pueden afectar al patrimonio jurídico de los particulares, son elementos que habrían coadyuvado a legitimar una decisión en la que el TPI hubiese optado por declarar inaplicables en el ordenamiento jurídico comunitario las Resoluciones del Consejo de Seguridad cuestionadas. El Abogado General, en el párrafo 32 de sus Conclusiones hace referencia a esta cuestión, cuando dice que el deber de cooperación funciona en ambas direcciones y que resulta aplicable, por tanto, no sólo a la Comunidad sino también a los Estados miembros: “En su condición de miembros de las Naciones Unidas, los Estados miembros de la Unión Europea y – en el contexto del caso de autos – especialmente los que a la vez forman parte del Consejo de Seguridad, deben actuar del modo necesario para evitar, en la medida de lo posible, que los órganos de las naciones Unidas adopten resoluciones susceptibles de entrar en conflicto con los principios básicos del ordenamiento jurídico comunitario”.

En la actuación del TPI hay dos elementos preocupantes. En primer lugar, no hay ninguna consideración de los desarrollos específicos que han tenido lugar en Europa en el ámbito de la protección de los Derechos humanos. Se podría haber considerado que un nivel alto de protección de los derechos humanos es un rasgo tan ligado a la identidad europea que no se podría claudicar en ese terreno sin poner en peligro las bases del orden público europeo⁹. ¿No habría sido legítimo en este caso, para proteger ese orden público europeo, correr el riesgo de incurrir en responsabilidad internacional optando por declarar inaplicables las Resoluciones del Consejo de Seguridad?¹⁰ En el plano jurídico, se podría llegar a sostener que se trataría de un caso de incumplimiento (quizás legitimado) que generaría la responsabilidad internacional de la UE. En el plano político nos podríamos preguntar si con esta actuación no se habría conseguido “obligar” al Consejo de Seguridad a reforzar las garantías en materia de protección de los derechos fundamentales a la hora de incluir y retirar a personas concretas de las listas de sancionables. ¿No habría sido éste un resultado positivo?¹¹

⁹ Niega tajantemente la existencia de un orden público europeo diferenciado: Orakhelashvili, Alexander. “The idea of European International Law”. En: EJIL, 17, 2006, n. 2, p. 347-366.

¹⁰ HABERMAS, Jürgen. “Ensayos Políticos”. Barcelona: Ediciones Península, 1988. Habermas, partiendo de Rawls, elabora su propio concepto de desobediencia civil. Como punto de partida se sitúa en la diferenciación entre legitimidad y legalidad: p. 59:

Habla de la necesidad, que debe ser reconocida en el Estado de Derecho, y que da lugar a una paradoja, de defenderse de injusticias “legales”

¹¹ Hay precedentes en este sentido: por ejemplo, la intervención de la OTAN en Kosovo fue calificada de ilícita, pero legítima: Independent International Commission for Kosovo, the Kosovo Report. Se puede encontrar en: <http://www.reliefweb.int/library/documents/thekosovoreport.htm> Véase al respecto:

En estos términos se pudo leer también el pulso que los Tribunales Constitucionales mantuvieron con el TJCE y que acabó con la aceptación por parte de éste de la incorporación de la parte esencial de esas Constituciones en el bloque de constitucionalidad comunitario. Los Tribunales Constitucionales eran conscientes de que su actitud podían hacer incurrir a sus respectivos Estados en una violación del Derecho comunitario, situación especialmente difícil debido a que en el ámbito comunitario sí existen procedimientos formalizados y efectivos de sustanciación de responsabilidad. Y aún así mantuvieron el pulso. Visto desde hoy, el resultado no puede ser más que considerado positivo para el orden público europeo. Sin embargo, lo cierto es que el TPI no ha optado por la vía de la “desobediencia” en aras de la garantía de una mejor protección de los derechos humanos.

Por último se mencionará el segundo elemento preocupante en el razonamiento del TPI. En efecto, es de destacar que en el análisis que el TPI realiza acerca de la compatibilidad del régimen de sanciones establecido por el Consejo de Seguridad con el *ius cogens* internacional general, parece dar una gran importancia a consideraciones ligadas a la preservación de la seguridad, en detrimento de la protección de los derechos humanos. Así, por ejemplo se puede citar el párrafo 274 de su Sentencia, en el que se llega a justificar que no se de a conocer al acusado cuáles son los cargos contra él, sobre la base de poco más que la confianza que se merece el Consejo de Seguridad. Esta actitud es particularmente perjudicial para la Unión porque el compromiso de respeto de los derechos humanos es un elemento que pretende definir su identidad, la identidad de un actor regional en una región en que los derechos fundamentales se protegen con particular intensidad.

De hecho la posición del Tribunal de Primera Instancia en el asunto Kadi contrasta con la mantenida en otra Sentencia más reciente, de 12 de diciembre de 2006, en la que el mismo Tribunal decide anular la Decisión 2005/930/CE del Consejo, de 21 de diciembre de 2005, relativa a la aplicación del artículo 2.3 del Reglamento (CE) 2580/2001 sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo, en lo que se refiere a su aplicación con respecto a la Organización Mujahedin del Pueblo de Irán. Esta Organización Mujahedin impugnó la citada Decisión, por la que se la incluía en una lista de organizaciones terroristas que, como sanción, sufrían una congelación de sus fondos. Es decir, mediante la Decisión se imponía al demandante una sanción económica y financiera. En este caso el TPI sí dice que “para que los interesados puedan defender sus derechos de manera eficaz, en particular en el marco de un recurso jurisdiccional ante el Tribunal de Primera Instancia, es necesario que se le comuniquen las pruebas de cargo, en la medida de lo posible al mismo tiempo, o bien lo antes posible, de la adopción de la decisión inicial de congelación de fondos”¹². También considera el TPI en este asunto

KOSKENNIEMI, M. “The lady Doth protest too much: Kosovo and the turn to ethics in International Law”, 65 *Modern Law Review*, 2002, p. 159-175.

¹² Sentencia del Tribunal de Primera Instancia, de 12 de diciembre de 2006, as. T-228/02, Organización Mujahedin del pueblo de Irán c. Consejo de la UE, párrafo 129. En los párrafos 99 -101 de la misma

que hay una vulneración de la obligación de motivación: “la motivación exigida por el artículo 253 CE debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y al contexto en el cual éste se adopte. Debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución de la que emane el acto, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el órgano jurisdiccional competente pueda ejercer su control de legalidad”¹³. (...) “Esto implica, en principio, que la motivación de una decisión inicial de congelación de fondos debe referirse, al menos, a cada uno de los elementos que se mencionan en el precedente apartado 116, así como, en su caso, a los que se contemplan en los precedentes apartados 125 y 126, mientras que la motivación de una decisión subsidguiente de congelación de fondos debe indicar las razones específicas y concretas por las que el Consejo considera, después de la revisión, que sigue estando justificada la congelación de los fondos del interesado”¹⁴. Por último considera que la ausencia de motivación, con la consiguiente vulneración del derecho de la Organización mujahedin a defenderse, hace imposible para el Tribunal controlar la legalidad de la decisión impugnada, lesionándose también el derecho a la tutela judicial efectiva del demandante¹⁵.

El Abogado General, en las Conclusiones publicadas en relación con el recurso de casación, considera claramente que en el caso Kadi hay vulneraciones de los derechos fundamentales, tales como el derecho a ser oído o el derecho a la tutela judicial efectiva. Y que tales restricciones o vulneraciones no pueden quedar justificadas por “razones relacionadas con la represión del terrorismo internacional” (párrafo 42).

Me resulta difícil imaginar que el Tribunal de Justicia, que tiene muy asumido su papel de Tribunal constitucional en el ámbito de la Unión, se pronuncie en el caso Kadi en los mismos términos en que lo ha hecho ya el Tribunal de Primera Instancia. Considero, pues, que es muy probable que el recurso de casación se estime. Ahora bien, esto no es

Sentencia el TPI hace un repaso de los factores que diferencian a este caso de los que fueron objetos de las Sentencias a las que me acabo de referir: “Además, deben observarse las diferencias entre el presente asunto y los que originaron las sentencias Yusuf y Kadi ..., en las que se declaró que las instituciones comunitarias no están obligadas a oír a los interesados en el contexto de la adopción y aplicación de una medida análoga a la congelación de fondos... Esta solución se justificó, en dichos asuntos, por la circunstancia de que las instituciones comunitarias se habían limitado a transponer al ordenamiento jurídico comunitario, tal como estaban obligadas a hacer, ciertas resoluciones del Consejo de Seguridad y ciertas decisiones de su Comité de Sanciones que obligaban a congelar los fondos de los interesados, designados por sus nombres, sin facultar en absoluto a dichas instituciones para crear, en la fase de ejecución específica de las mismas, ningún mecanismo comunitario de examen o de revisión de las situaciones individuales. El TPI dedujo de ello que el principio del Derecho comunitario que reconoce el derecho a ser oído no puede ser aplicado en circunstancias en las que la audiencia de los interesados nunca podría llevar a la institución a revisar su postura (...)” Lo que el TPI no se plantea es si podría rechazar la aplicación de una Decisión del Consejo que no respeta los estándares de derechos humanos vigentes en Europa.

¹³ Párrafo 141 de la Sentencia de 12 de diciembre.

¹⁴ Párrafo 144 de la Sentencia de 12 de diciembre.

¹⁵ Véanse párrafos 154 y 173: “En conclusión, el Tribunal de Primera Instancia declara que la Decisión impugnada no está motivada y que se adoptó en el marco de un procedimiento en cuyo desarrollo no se respetó el derecho de defensa de la demandante. Además, el mencionado Tribunal no está en condiciones, ni siquiera en esta fase del procedimiento, de proceder al control jurisdiccional de la legalidad de esta Decisión”.

suficiente. En sus Conclusiones el Abogado General considera que la base jurídica del Reglamento controvertido es incorrecta, pues no era necesaria la referencia al artículo 308 del TCE, aún cuando se trataba de imponer sanciones económicas y financieras a particulares y no a terceros Estados. Miguel Poiares considera que las referencias a los artículos 60 y 301 CE eran suficientes para establecer la base jurídica del Reglamento controvertido y que, por tanto, el Tribunal de Primera Instancia habría incurrido en error de derecho al estimar que la base jurídica del Reglamento impugnado debía incluir el artículo 308 CE. Recomendaba, pues, el Abogado General que se estime el recurso de casación y que se anule la Sentencia impugnada. Por tanto cabría la posibilidad de que el Tribunal de Justicia estimara el recurso de casación sobre esta base sin pronunciarse sobre el resto de los motivos de casación. El Abogado General, no obstante, recomienda al Tribunal que no se quede ahí, puesto que “ cuando se invocan motivos relacionados con la supuesta vulneración de derechos fundamentales, es preferible que el Tribunal de Justicia utilice la posibilidad de examinar asimismo tales motivos por razones de seguridad jurídica como en aras de evitar que subsista en el ordenamiento jurídico comunitario una posible vulneración de derechos fundamentales, aunque sea en virtud de una medida que mercamente tenga diferente forma o base jurídica. Recomendaba, por tanto, al Tribunal que entre a examinar los restantes motivos de casación del recurrente. Y él mismo lo hace en el resto de sus Conclusiones. Y no puedo estar más de acuerdo con el Abogado General, la relevancia del caso Kadi exige del Tribunal de Justicia que dicte una Sentencia en la que se pronuncie sobre todos los motivos de casación invocados por el recurrente y que además, como le pide el Abogado General (párrafo 41 de las Conclusiones), haga uso “de la facultad de resolver definitivamente el litigio” en vez de devolver el asunto al Tribunal de Primera Instancia.

Por último quiero añadir que el mero hecho de que se hayan planteado estos casos ante los tribunales comunitarios ha tenido ya sus consecuencias. En el verano de 2006 se desarrolló un debate abierto en el seno del Consejo de Seguridad sobre el Fortalecimiento del Derecho Internacional: Estado de Derecho y mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. En el curso de este debate se defendió que “la lucha contra el terrorismo debe llevarse a cabo de conformidad con las normas relativas a los derechos humanos. Debemos mejorar las garantías procesales en nuestro régimen de sanciones, entre otras cosas mediante la introducción de mecanismos adecuados para la eliminación de nombres de la lista”¹⁶. Además se mencionaba expresamente que la jurisprudencia de los tribunales regionales sería un punto de referencia a la hora de mejorar los procedimientos para incluir y retirar a personas o entidades de la lista de sanciones¹⁷.

¹⁶ S/PV. 5454, p. 3. Se puede encontrar una referencia a este debate en esta misma Revista : FAJARDO, Teresa. “Crónica de Paz Y Seguridad”, enero-junio 2006, En: REEI, N. 12, 2006, [http://www.reei.org/reei%2012/CronicaPaz&Seguridad\(reei12\).pdf](http://www.reei.org/reei%2012/CronicaPaz&Seguridad(reei12).pdf)

¹⁷ S/PV.5474 (Resumption 1), p. 6

2. POLÍTICA DE VECINDAD

En agosto tuvo lugar la primera Conferencia interministerial con los países beneficiarios de la Política europea de vecindad, en Bruselas¹⁸. En ese mismo mes se publicaron unos datos del Eurobarómetro que indican que los europeos apoyan una política de cooperación intensificada con los países vecinos¹⁹. La Cumbre se sitúa en la estrategia de reforzar la política europea de vecindad y responde a la necesidad de “oir” a los socios²⁰. En 2008 ha empezado a operar la *Neighbourhood Investment Facility*, con una dotación inicial de 50 millones de euros²¹. También ha empezado a funcionar la *Governance Facility*, en el marco de la cual se han otorgado 28 millones de euros a Marruecos y 23 a Ucrania

3. DEMOCRACIA

Durante estos meses se han desplegado misiones de observación electoral en distintos países, tales como Ecuador – en septiembre -, Kenia – en noviembre – o Bhután – en febrero.

4. ENERGIA

En el último Consejo Europeo, de 13 y 14 de marzo de 2008, se ha destacado la conexión entre cambio climático y energía y se ha hecho hincapié de nuevo en la “dimensión exterior” de la política energética europea: “El Consejo Europeo reitera la importancia que atribuye al incremento de la seguridad energética de la UE y de sus Estados miembros. A la vez que tanto la actuación en los ámbitos del cambio climático y la energía como en los del mercado interior de la energía y las nuevas tecnologías contribuirán a este objetivo, es menester seguir trabajando con firmeza en el mayor desarrollo de la dimensión exterior de la política energética para Europa (2007-2009). El Consejo Europeo celebra los avances conseguidos en este sentido, que se recogen en el informe de etapa presentado al Consejo (doc. 6778/08), y llevará a cabo una evaluación más exhaustiva de los avances en su aplicación y de las nuevas actuaciones necesarias a la luz de la próxima Revisión Estratégica del Sector de la Energía que habrá de presentarse en noviembre de 2008 y que refrendará el Consejo Europeo de primavera de 2009, la cual servirá de base para el nuevo Plan de Acción Energético a partir del año 2010, que deberá adoptar el Consejo Europeo de primavera de 2010. La citada Revisión Estratégica del Sector de la Energía se centrará en especial en la

¹⁸

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/1263&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

¹⁹

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/1264&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

²⁰

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/336&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

²¹

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/1843&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

seguridad de abastecimiento, incluida la relación con los interconectores, y en la política exterior de la energía. El Consejo Europeo atribuye una especial importancia a que la UE y sus Estados miembros hablen al unísono en cuestiones energéticas con terceros. El Consejo Europeo acoge con satisfacción el informe conjunto del Alto Representante y de la Comisión sobre las repercusiones del cambio climático en la seguridad internacional. Subraya la importancia de esta cuestión, e invita al Consejo a que estudie ese documento y le presente, a más tardar en diciembre de 2008, recomendaciones relativas a la oportuna actuación consecutiva, en particular sobre el modo de intensificar la cooperación con países y regiones terceros en relación con las consecuencias del cambio climático para la seguridad internacional”²²

Además, en noviembre se celebró una Cumbre UE/Oriente Medio/Africa, sobre energía²³.

5. PESC

En lo que se refiere a las nuevas Misiones de la Unión Europea, en junio de 2007 la UE ha lanzado una misión de policía en Afganistán²⁴. Por otro lado, mediante la Resolución 1778 (septiembre 2007) el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprobó el establecimiento de una misión de Naciones Unidas en el Chad y la República centroafricana y autorizó a la UE a desplegar efectivos militares en ambas zonas²⁵. Más recientemente, en febrero de 2008, se ha lanzado una Misión Estado de Derecho en Kosovo (Eulex Kosovo)²⁶

En noviembre Solana nombró a Piero Fassino como representante especial de la UE en Burma/Myanmar.

6. AYUDA HUMANITARIA

En diciembre de 2007 se destinan 18 millones de euros en ayuda humanitaria a Burma/Myanmar. En noviembre, 2 millones de euros a las víctimas de inundaciones en Vietnam. En septiembre se concede una ayuda de 6 millones de euros a Perú para asistir a las víctimas del terremoto. Otras acciones incluyen: tres millones de euros para Moldavia, en septiembre, para paliar los daños causados por la sequía; un millón de euros a Nicaragua, en septiembre, para ayudar a las víctimas del huracán Félix (esta ayuda se completó con otro paquete de 5 millones en noviembre) y un millón de euros a Colombia para paliar los daños ocasionados por las inundaciones, entre otras.

²² http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/99415.pdf

²³ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/07/680&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

²⁴ <http://www.consilium.europa.eu/showPage.asp?id=1268&lang=es&mode=g>

²⁵ <http://www.consilium.europa.eu/showPage.asp?id=1366&lang=es&mode=g>

²⁶ <http://www.consilium.europa.eu/showPage.asp?id=1458&lang=es&mode=g>

III. ENFOQUE GEOGRÁFICO

1. América Latina:

En julio se celebró, en Lisboa, la primera Cumbre entre Brasil y la UE en la que se lanzó una Asociación Estratégica. Esta Cumbre supuso un reconocimiento del papel trascendental que juega Brasil en la región²⁷.

Se ha concluido la segunda Ronda de negociaciones con los países centroamericanos²⁸ y con la Comunidad andina²⁹. La tercera Ronda se desarrollará en abril de este año.

2. Mediterráneo:

Los movimientos de la Unión Europea en lo que se refiere a su estrategia hacia el Mediterráneo continúan siendo titubeantes. Ahora se acoge la propuesta de Sarkozy y se hace una especie de fusión o cocktail con el proyecto que hasta el momento había venido siendo impulsado por la Unión. En el último Consejo Europeo, en marzo, se ha emitido una Declaración sobre el “Proceso de Barcelona: la Unión por el Mediterráneo”³⁰. De esta manera se ha logrado, por el momento, neutralizar la propuesta francesa que se situaba al margen de la acción exterior de la Unión Europea. La referencia a Barcelona, donde se decidió hace 13 años la creación de la asociación euromediterránea, parece una deferencia a nuestro país. Se desconoce qué novedades se introducirán con respecto al enfoque que la Unión Europea venía dando hasta ahora a la asociación euromediterránea. Habrá que esperar a la Cumbre de París convocada para julio de 2008.

En otro orden de cosas, la Comisión ha propuesto un mandato para la negociación de un acuerdo marco con Libia³¹, país con el que las relaciones no están formalizadas en ningún acuerdo.

3. Asia:

En noviembre de 2007 tuvo lugar la 10ª Cumbre Anual entre la Unión Europea y China. En octubre se celebró la 8ª Cumbre con la India

4. Oriente Medio:

²⁷<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/1001&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

²⁸ http://ec.europa.eu/external_relations/ca/index.htm

²⁹ http://ec.europa.eu/external_relations/andean/doc/joint_concl_trade1207.pdf

³⁰ http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/99415.pdf

³¹ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/308&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

Se ha celebrado la tercera Ronda de negociaciones del Acuerdo de comercio y cooperación con Irak³².

Por otro lado, en la Conferencia de donantes de Palestina, en diciembre, la UE comprometió una ayuda de algo más de 400 millones de euros. En febrero de 2008 se ha producido el lanzamiento de PEGASO que es la nueva iniciativa europea para Palestina. Se trata de un mecanismo que canalizará la contribución europea al desarrollo del Estado palestino. Se prevén cuatro grandes áreas de actuación: gobernanza, desarrollo social, desarrollo económico y privado así como infraestructura pública.

5. Europa del Este:

Se ha celebrado una nueva Cumbre entre la UE y Ucrania, en Kiev (septiembre). El plan es establecer una cooperación reforzada con este país que incluirá la creación de una zona de libre cambio tan pronto como Ucrania se haya adherido a la OMC.

En relación con Rusia destaca la declaración de la Presidencia, en nombre de la unión Europea, sobre las elecciones del 2 de marzo de 2008, en la que la UE toma nota del resultado, pero al mismo tiempo se lamenta de que el proceso electoral no haya permitido elecciones verdaderamente competitivas y manifiesta su especial preocupación por las dificultades de los candidatos de la oposición para acceder a los medios de comunicación.

6. África

En diciembre de 2007, en Lisboa se ha aprobado una nueva Asociación Estratégica UE/Africa³³, acompañada de un plan de acción para su implementación, que cubre el período 2008/2010. Las prioridades marcadas son: paz, seguridad y estabilidad; gobernanza y derechos humanos; comercio e integración regional y cooperación para el desarrollo, incluyendo aspectos como la igualdad de género, la sostenibilidad medioambiental, el cambio climático, etc.

La UE ha fracasado en su intento de cerrar las negociaciones de los Acuerdos de Complementación Económica con los países ACP a finales de 2007. En efecto, en el Acuerdo Cotonú se contempla la celebración de “nuevos acuerdos comerciales”³⁴, que transformarán la relación asistencial con estos países en una relación basada en el principio de reciprocidad. En el artículo 37 del Acuerdo Cotonú se especificaba que las negociaciones de estos nuevos acuerdos “de asociación económica”³⁵ deberían haber finalizado el 31 de diciembre de 2007³⁶. La Comunidad Europea ha estado negociando

³²<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/1771&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

³³ http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/97496.pdf

³⁴ Capítulo 2: “Nuevos Acuerdos Comerciales”, artículo 36.

³⁵ Suffyan Koroma; J.R. Deep Ford. “Agricultural dimension of the ACP-EU Economic Partnership Agreements”. FAO Commodities and trade technical papers, number 8, 2006. Disponible en: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/009/a0676e/a0676e.pdf>

³⁶ Durante la Presidencia alemana, en el primer semestre de 2007 se insistió en esta fecha límite, inaplazable si se quiere evitar incurrir en ilegalidad en el marco comercial multilateral:

simultáneamente con distintas subregiones dentro del bloque ACP³⁷, sin poder alcanzar el objetivo propuesto en el Acuerdo. En la Cumbre de Lisboa entre Africa y la UE, de diciembre de 2007, un grupo de países africanos (liderados por Sudáfrica y Senegal) anunciaron que no iban a firmar los acuerdos. La contrapropuesta de la Comisión fue celebrar acuerdos interinos con una vigencia de un año, que permitirían a las partes seguir negociando³⁸.

http://www.eu2007.de/en/News/Press_Releases/March/0314BMZEU-AKP.html. Véase también la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre los Acuerdos de Asociación Económica: COM (2007) 635 final, de 23 de octubre de 2007, disponible en: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2007/october/tradoc_136541.pdf

³⁷ Los grupos subregionales contemplados son seis: la Unión Económica y Monetaria occidental africana; la comunidad económica y monetaria del África central; la Comunidad de desarrollo del Africa Meridional; la Comunidad Africana Oriental; CARIFORUM y la región del Pacífico.

³⁸ Ver información en El País, sección Internacional, 10 de diciembre de 2007. Edición digital: http://www.elpais.com/articulo/internacional/grupo/paises/africanos/rechaza/acuerdos/comerciales/Europa/elpepuint/20071210elpepiint_7/Tes