

CRÓNICA DE LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA

(JULIO-DICIEMBRE 2006)

Alicia Cebada Romero*

Sumario:

I. INTRODUCCIÓN

II. ENFOQUE TEMÁTICO

III. ENFOQUE GEOGRÁFICO

IV. LA PESC Y LA PESD

V. FUTURAS AMPLIACIONES

I. INTRODUCCIÓN

Ha sido este un semestre en el que las referencias a África y a la Federación rusa se convierten en imprescindibles a la hora de repasar la acción exterior de la Unión Europea.

La inmigración ha aupado a África al primer plano dentro de la agenda internacional de la Unión. La conexión entre política migratoria y política de cooperación para el desarrollo se puede apreciar con claridad en la estrategia europea hacia el continente africano. Es de destacar que ante la parálisis que parece afectar a la UE en el plano interno, la creación de una asociación euroafricana sobre inmigración y desarrollo será presentada en el Consejo Europeo que se está por celebrar en Bruselas como uno de los éxitos de la Unión en este año.

De otro lado, la relación con Rusia se sigue reforzando a lo que ha contribuido la constatación de la necesidad de prestar atención a la dimensión exterior de la política energética. En unos momentos en que la calidad democrática de Rusia está en entredicho parece más necesario que nunca reforzar la asociación con ese país para tratar de arrancar un compromiso decidido hacia el respeto de las reglas democráticas y los derechos humanos.

Vamos a hacer referencia algo más detallada a estas y otras cuestiones en las líneas que siguen

II. ENFOQUE TEMÁTICO

1. Promoción de los Derechos Humanos y la Democracia

En el apartado de las misiones electorales, destaca la presencia de una misión de observación en las elecciones mexicanas, que expresó su evaluación positiva¹. Se trata de una cuestión destacable, dada la impugnación de los resultados electorales que se ha realizado desde el PRD mexicano con López Obrador a la cabeza.

La UE también ha desarrollado misiones de observación en las elecciones de Nicaragua², Mauritania³, Bolivia⁴, Venezuela⁵, y en las elecciones locales en la provincia indonesia de Aceh⁶.

Destaca, en este semestre la atención prestada a la problemática particular de los pueblos indígenas. Se ha aprobado, por ejemplo, un plan de ayuda para Chittagon Hill Tracts, que es la región de Bangladesh con una mayor concentración de pueblos indígenas. Once comunidades indígenas habitan dicha región, que ha sufrido durante años un conflicto que mantenía enfrentadas a estas comunidades con la población mayoritaria. Se trata de un proyecto dotado con un total de 40 millones de euros, y uno de los objetivos prioritarios es mejorar la situación de las comunidades indígenas más empobrecidas.

Con ocasión del día mundial contra la pena de muerte, celebrado el 10 de octubre, la UE ha vuelto a expresar su postura contraria a la pena capital. Los dos Protocolos del Convenio Europeo sobre Derechos Humanos relativos a esta cuestión (n. 6: abolición de la pena de muerte en tiempos de paz y n. 13: abolición de la pena de muerte en tiempos de guerra) han sido ratificados por todos los Estados miembros de la UE, con las notables excepciones de España, Francia, Italia, Letonia y Polonia, que han firmado, pero no han ratificado el segundo de los Protocolos mencionados.

2. Inmigración y Asilo

* Profesora contratada doctora. Área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales. Universidad Carlos III de Madrid.

© Alicia Cebada Romero. Todos los derechos reservados.

¹ <http://www.eueommexico.org/Declaracion%20Preliminar%20EU%20EOM%20Mexico%202006.pdf>

²

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/1166&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

³

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/1182&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

⁴ Véase el informe final sobre las elecciones para la asamblea constituyente y sobre la autonomía regional: <http://www.eueombolivia.org/english/Absolutely%20Final%20Report%20Bolivia%20EOM.pdf>

⁵

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/1571&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

⁶

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/1570&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

En materia de Inmigración, destaca la celebración de la Cumbre euroafricana de Rabat (10 y 11 de julio), que ha tenido seguimiento en la Cumbre celebrada en Trípoli, en noviembre. La cooperación con África se organiza de acuerdo con tres prioridades: en primer lugar el establecimiento de un marco europeo para regular la entrada de inmigrantes; en segundo lugar, la lucha contra el tráfico de seres humanos y contra la inmigración ilegal; en tercer lugar, el combate contra las causas profundas de la inmigración: pobreza y subdesarrollo.

En relación con la primera prioridad, no podemos dejar de manifestar que observamos cierta incongruencia entre el discurso de la Unión y la forma en que se pone en práctica. Mientras que se dice que el objetivo de la regulación de la entrada de inmigrantes debe ser garantizar una adecuada acogida y una buena integración, lo cierto es que hay determinadas medidas en las que el objetivo parece ser el de obstaculizar la entrada de inmigrantes, pues se opta por cortar por lo sano, dificultando el ingreso de los inmigrantes en nuestro territorio incluso cuando hay opciones menos restrictivas que se podrían escoger si el verdadero objetivo es, como se proclama, asegurar una correcta integración de los inmigrantes. La Directiva sobre reagrupación familiar, que ha sido refrendada recientemente por el TJCE, es un claro ejemplo.

En la Cumbre de Trípoli, que se califica como la primera conferencia ministerial euroafricana porque la participación de los Estados africanos ha sido más amplia que la que se registró en Rabat, el principal logro ha sido el lanzamiento de una asociación entre las Partes en inmigración y desarrollo⁷. La asociación entre las políticas de inmigración y las políticas de desarrollo, lo que se ha dado en llamar “codesarrollo”, es absolutamente necesaria. Tiene la virtud de que pone de manifiesto que las políticas de desarrollo no son puramente altruistas, pues se identifica un interés directo de los países ricos: evitar los flujos migratorios masivos que provienen de áreas subdesarrolladas del planeta. No obstante, esta asociación entraña riesgos evidentes, pues declarado el interés propio existe la posibilidad de que se descuide el ajeno y, por tanto, de que el destino de los fondos al desarrollo se decida en función del primero. Esto daría lugar a un desvío del dinero desde los países más pobres hacia los países emisores de inmigrantes.

3. Aspecto exterior de la seguridad energética

La cuestión energética ha irrumpido con fuerza en la agenda exterior de la Unión Europea. Los días 20 y 21 de noviembre se ha desarrollado una Cumbre sobre la política exterior energética, en Bruselas. En esta reunión han participado representantes de la Comisión Europea, de los Estados Miembros, de terceros Estados, de la industria, así como de Organizaciones Internacionales interesadas. Se ha hecho hincapié en

7

<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/06/437&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

cuestiones como la seguridad del suministro de petróleo y gas natural, así como en aspecto relacionados con el comercio y el desarrollo⁸.

Previamente en la Cumbre informal de Lahti (20 de octubre) la Comisión Europea había presentado su Comunicación: "External energy relations: from principles to action"⁹. En este documento, la Comisión subraya la relevancia que tiene el desarrollo de una cooperación reforzada con los socios que ocupan una posición estratégica en lo que se refiere a la energía, destacándose claramente la necesidad de labrar una asociación en este terreno con Rusia¹⁰. Recientemente la UE ha llegado a un acuerdo con los países del Mar Negro y del Caspio (incluyendo a la Federación rusa como observadora) para establecer una estrategia común en materia energética (Iniciativa de Baku¹¹). Las prioridades de esta estrategia serían: la convergencia de los mercados energéticos, el reforzamiento de la seguridad energética; el apoyo al desarrollo energético sostenible; la gestión de las fuentes de energía renovables y de la demanda y la canalización de inversiones hacia proyectos energéticos de interés común.

4. Ayuda Humanitaria

Se han destinado fondos para ayuda humanitaria a las víctimas del conflicto del Líbano, a los territorios palestinos, a los niños de Níger, a las víctimas de las inundaciones en India y Bangladesh, de la sequía en Afganistán, del conflicto de Tamil Nadu en Sri Lanka, o de la sequía en Nepal¹².

Se ha prestado especial atención a la asistencia al continente africano, insistiendo en las cuestiones relativas a la migración y la cohesión social¹³.

III. ENFOQUE GEOGRÁFICO

1. América Latina y Caribe

8

<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/1578&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

⁹ COM 2006, 590 final, de 12 de octubre de 2006

¹⁰ http://ec.europa.eu/comm/external_relations/energy/docs/com06_590_en.pdf

11

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/1657&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

12

<http://europa.eu/rapid/searchResultAction.do?search=OK&advanced=0&beginDate=01/01/2000&sortBy=DATE&guiLanguage=en&keywords=ECHO,AIDCAT,EMERAID,17>

¹³ En un discurso pronunciado en Berlín, el 28 de noviembre pasado, el comisario europeo Louis Michel recalcó que era hora de situar a África en la primera línea de la acción exterior europea:

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/06/753&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en>

La Comisión Europea acaba de presentar su propuesta de directrices para la negociación de los Acuerdos de asociación con la Comunidad andina y Centroamérica¹⁴. La fecha propuesta para el inicio de las negociaciones es 2007.

Por otra parte, la UE estuvo representada por la Comisaria Europea de relaciones exteriores en la Cumbre iberoamericana que se desarrolló del 4 al 8 de noviembre en Montevideo¹⁵.

Para terminar mencionaremos un documento presentado por la Comisión, que nos ha resultado especialmente interesante, en el que se hace explícita la intención de asociar a Rusia en la política hacia América Latina, tratando de identificar intereses comunes¹⁶.

2. Europa del Este

Rusia

El 24 de noviembre tuvo lugar en Helsinki una nueva cumbre UE/Rusia. Se constataron los avances en el desarrollo del proceso de integración entre las dos partes hacia la creación de los espacios comunes, y los avances en la negociación de la adhesión de Rusia a la OMC, que podría producirse a lo largo del próximo año.

El tema energético es fundamental en las relaciones con Rusia y se está discutiendo cómo integrar este asunto en el futuro Acuerdo que vinculará a las dos partes y que sustituirá al actual Acuerdo de asociación y cooperación¹⁷. El período inicial de vigencia de éste acuerdo, de diez años, concluyó el 30 de noviembre, pero se ha acordado mantenerlo en vigor hasta que se concluya el nuevo Acuerdo.

La UE también ha negociado un acuerdo con Rusia para abolir progresivamente¹⁸, las tasas que los operadores aéreos se veían obligados a pagar a la compañía rusa, Aeroflot, y que ascendieron a 300 millones de dólares en 2006, por sobrevolar Siberia con destino a Asia. Se trata de un conflicto que había mantenido enfrentados a los Estados de la UE con Rusia y que se puede considerar como un éxito negociador de la Comisión Europea que, en marzo de 2006, había recibido un mandato de los Estados miembros para llevar

¹⁴

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/1689&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

¹⁵

<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/06/661&format=HTML&aged=0&language=ES&guiLanguage=en>

¹⁶ http://ec.europa.eu/comm/external_relations/la/doc/nonpaper_russ_la_071106.pdf

¹⁷ Las directrices para la negociación del nuevo Acuerdo con Rusia fueron aprobadas por la Comisión Europea en julio:

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/910&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

¹⁸ La supresión se hará gradualmente hasta el 2014.

a cabo esta negociación con Rusia¹⁹. Desde la UE se había exigido a Rusia que aboliera los royalties por considerarlos contrarios al artículo 15 de la Convención de Chicago, y se había llegado a exigir una respuesta positiva a esta reclamación como condición para la aceptación del ingreso de Rusia en la OMC. Se trata de un Acuerdo interesante porque se ha producido en el marco de las relaciones entre la UE y Rusia, pero deberá ser implementado a través de acuerdos bilaterales sobre transporte que tendrán que ser negociados por cada uno de los Estados miembros con este país.

En la relaciones exteriores se está presionando a Rusia para que rebaje el grado de tensión en sus relaciones con Georgia y para que se alcance una solución en los conflictos enquistados en Transnistria y Osetia del Sur.

Además, queremos destacar la firma, en julio, de un acuerdo sobre pesquerías y conservación de los recursos marítimos en el mar Báltico.

Ucrania

Con este país también tuvo lugar una cumbre en octubre. Con Ucrania también se prevé el lanzamiento de negociaciones para un nuevo Acuerdo, llamado a sustituir al actual Acuerdo de asociación y cooperación.

3. Asia

Quizás lo más interesante en relación con este continente es que se ha publicado una Comunicación de la Comisión Europea sobre las relaciones con China en la que se fija el escenario para el desarrollo de las negociaciones del nuevo acuerdo marco con este país, negociaciones que deberían lanzarse el año próximo²⁰.

4. Mediterráneo

El 27 y 28 de noviembre se ha celebrado la octava cumbre euromediterránea de ministros de asuntos exteriores, en Tampere²¹.

Las prioridades para el 2007 serán: la lucha conjunta contra el terrorismo de acuerdo con el código de conducta acordado el pasado año y con el compromiso de respetar los derechos humanos; avances en la integración entre las dos regiones, principalmente en las áreas de libre prestación de servicios, derecho de establecimiento y liberalización del comercio de productos agrícolas; energía; inmigración; descontaminación del

¹⁹

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/1626&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

²⁰

<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/1454&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

²¹

<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/1623&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

Mediterráneo en desarrollo de la iniciativa Horizonte 2020; lanzamiento de un programa de becas para estudiantes universitarios de la región; desarrollo del plan acordado en Estambul (13-14 de noviembre de 2006²²) para reforzar el papel de la mujer en la sociedad.

5. África

La necesidad de gestionar los flujos migratorios ha incrementado el protagonismo del continente africano. En este sentido, se pueden mencionar dos Conferencias UE/Africa sobre el tema celebradas en este semestre: Rabat, en julio, y Trípoli, en noviembre. Se dice expresamente que la prioridad en relación con el continente africano es la consecución de los Objetivos del Milenio en la lucha contra la pobreza y que cualquier estrategia de cooperación en el área de las migraciones debe ser compatible con ese objetivo prioritario. Se acepta que la pobreza y el subdesarrollo son la causa profunda de las migraciones.

La Comisión Europea ha presentado también una propuesta para la creación de una asociación en materia de infraestructura con África. Entre 2008 y 2013 se destinarán partidas del Fondo Europeo de Desarrollo (5.600 millones de euros) para apoyar el desarrollo regional en las siguientes áreas prioritarias: transporte, energía, agua, tecnologías de la información y redes de telecomunicación.

Se está desarrollando, según el modelo Erasmus, un programa de intercambio que beneficiaría a los estudiantes africanos: Nyerere.

6. Oriente Medio

La intervención militar israelí en Oriente Medio ha marcado este semestre. En relación con la legalidad internacional nos podríamos preguntar si se trata de un precedente más en relación con la consolidación de una nueva regla consuetudinaria que justificaría un ataque en legítima defensa contra un país por el mero hecho de albergar organizaciones terroristas (y que podría ser incluso previo a una agresión). En este sentido la actitud de la UE es preocupante porque no se ha alzado ninguna voz contra la decisión de usar la fuerza contra un Estado que cobija un supuesto grupo terrorista en su territorio. En el caso del Líbano además se dan circunstancias que contribuyen a añadir complejidad a la cuestión: la polémica sobre si Hezbolá es realmente un grupo terrorista, la cuestión de si el secuestro de soldados se puede considerar como una “agresión” o si se trataría más bien de un acto menor de violencia que no justificaría en ningún caso una reacción en legítima defensa, salvo que se estuviera manejando la idea de una acción preventiva.

Debido a que hay un debate abierto acerca de si en los casos de lucha contra el terrorismo internacional se está creando una nueva norma consuetudinaria según la cual un ataque terrorista se podría imputar a un Estado sin que hubiese un control efectivo, ni

²² Las Conclusiones de la Cumbre de Estambul se pueden encontrar en: http://ec.europa.eu/comm/external_relations/euomed/women/docs/conclusions_1106.pdf

un control global de éste sobre las actividades del grupo terrorista, sino tras la constatación de que ese Estado acoge y da cobijo a los terroristas, la actitud de la UE ante las acciones mencionadas es fundamental. La UE apoyó sin paliativos la intervención de EEUU en Afganistán, y la ausencia de protesta en el caso de la intervención de Israel en el Líbano se podría considerar indicativa de la formación de una opinio iuris favorable a la consolidación de la mencionada norma consuetudinaria especial. Desde la UE no se ha cuestionado el ius ad bellum de Israel, sino que se ha limitado Europa a exigir el cese de las hostilidades y el respeto del Derecho humanitario²³.

Destacaremos también que se han iniciado las negociaciones de un acuerdo comercial y de cooperación con Irak²⁴.

IV. LA PESC Y LA PESD

La UE acaba de extender el mandato de Misión de Policía en Kinshasa (EUPOL Kinshasa)²⁵, hasta el 30 de junio de 2007.

En noviembre se presentó el Catálogo de Fuerzas 2006²⁶. Destaca la constatación de que desde enero de 2007 la UE estará en condiciones de desplegar simultáneamente dos operaciones de respuesta rápida de dimensión de batallón (battelgroup)²⁷. Se señala, además que es necesario seguir trabajando para tratar de añadir una dimensión marítima a la política europea de seguridad y defensa, analizando la posibilidad de que fuerzas marítimas participen en operaciones de la UE. En el desarrollo del concepto de “respuesta rápida” se está también estudiando la posibilidad de diseñar una iniciativa para la respuesta rápida aérea. Se está trabajando en el concepto de estación aérea desplegable europea.

También en Noviembre tuvo lugar en Bruselas una Conferencia sobre la mejora en el capítulo de capacidades civiles²⁸. En esta Conferencia se presentaron los elementos del plan de mejora de las capacidades civiles. También en este ámbito se subraya la

²³ Véase la siguiente nota informativa sobre la respuesta europea ante la crisis del Líbano: http://ec.europa.eu/comm/external_relations/lebanon/doc/9066_lebanon.pdf. El Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores se reunió extraordinariamente en Bruselas el 1 de agosto y emitió una declaración al respecto: http://www.consilium.europa.eu/cms3_Applications/applications/search/newsDocDetails.asp?cmsid=265&dockey=90807&doclang=ES&lang=ES

²⁴ <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/1585&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

²⁵ http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/misc/92067.pdf

²⁶ http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/esdp/91704.pdf

²⁷ Véase también este documento en el que se detallan las características de los batallones:

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/esdp/91624.pdf

²⁸ http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/esdp/91628.pdf

importancia de disponer de equipos rápidamente desplegados, en las áreas de la respuesta civil y la policía.

V. FUTURAS AMPLIACIONES

En relación con el proceso de ampliación ha destacado la publicación de las recomendaciones de la Comisión Europea en las que se aconseja la ralentización de las negociaciones de adhesión con Turquía. La Comisión alega que Turquía no ha implementado convenientemente el Protocolo adicional al Acuerdo de Ankara al negarse a abrir sus puertos y aeropuertos para permitir la libre circulación de mercancías provenientes de la República de Chipre que sigue sin ser reconocida como Estado por Turquía. En vista de esta situación la Comisión Europea ha recomendado la suspensión del inicio de las negociaciones con Turquía en los siguientes capítulos: 1 (libre circulación de mercancías), 3 (derecho de establecimiento y libre prestación de servicios), 9 (servicios financieros), 11 (agricultura y desarrollo rural), 13 (pesca), 14 (política de transporte), 29 (unión aduanera) y 30 (relaciones exteriores)²⁹.

Son, de todas formas, los Estados europeos que tendrán que tomar la decisión final en el Consejo que se celebrará los días 14 y 15 de diciembre.

29

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/1652&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>