

CRÓNICA SOBRE LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA

Alicia Cebada Romero*

Podríamos comenzar haciendo alusión a una paradoja y es que en el momento actual del proceso de integración europea se puede decir que la UE ha conseguido o está consiguiendo proyectar su imagen hacia el exterior, mientras que – como quedaría demostrado por las dificultades en el proceso de ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa – se ha revelado, en buena medida, como una desconocida o una “incomprendida” para parte de la ciudadanía europea.

A lo largo de las páginas que siguen se tratará de hacer un repaso necesariamente sucinto por la acción exterior que la UE ha desarrollado a lo largo de los últimos meses. Ha sido mucha la actividad que se ha desplegado en este área. En efecto, buena parte de los esfuerzos de la UE se han concentrado en su acción exterior, en toda su extensión: relaciones exteriores comunitarias, política exterior y de seguridad común y política europea de seguridad y defensa. En la actualidad, si nos fijamos en las prioridades de la Presidencia británica podemos comprobar que la acción exterior es, una vez más, uno de los ámbitos considerados como merecedores de atención preferente. En efecto, “el papel de Europa en el mundo” se señala, por parte del Reino Unido, como uno de los objetivos prioritarios, especificándose los siguientes ámbitos de acción: la Agenda de Doha para el desarrollo, África, el cambio climático, la paz, estabilidad y reforma en Oriente Medio, la paz y la estabilidad en los Balcanes, las capacidades defensivas, y la reforma del régimen europeo del azúcar¹.

Los frentes abiertos en política exterior han impulsado una actividad intensa de la Unión Europea: las futuras ampliaciones, la creación de una política de vecindad como alternativa a la adhesión y medio para garantizar la estabilidad y la seguridad en la frontera de la Unión, la recomposición de la relación con EEUU, la apuesta por una solución pacífica en el conflicto entre Israel y Palestina, los problemas con China derivados de la liberalización comercial en el sector textil, los indicios de involución en el continente latinoamericano, la búsqueda de respuestas para el continente africano en el marco de la política de cooperación para el desarrollo así como de la política comercial, la lucha contra el terrorismo, el compromiso en aras de la no proliferación de armas de destrucción masiva - con el reto iraní actualmente sobre la mesa - etc. La

* Profesora Contratada Doctor. Universidad Carlos III de Madrid.

© Alicia Cebada Romero. Todos los derechos reservados.

¹ Véase la página web de la Presidencia británica:

<http://www.eu2005.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1107293521089>

acción exterior de la UE no sólo se ha ido conformando para dar respuesta a todos estos desafíos, sino que también refleja una búsqueda de la propia identidad y una confirmación de su papel relevante en el escenario mundial; en este sentido resultan destacables los avances en materia de política exterior y de seguridad común, particularmente en el área de la seguridad y defensa, donde se ha fijado el 2010 como una nueva fecha límite para conseguir el reforzamiento de las capacidades de la UE en relación con la respuesta temprana, el despliegue rápido y el desarrollo simultáneo de varias misiones con diferentes grados de complejidad.

A la vista de la acción exterior desarrollada por parte de la UE, se puede plantear si se está aplicando, o se está contribuyendo a la conformación de un nuevo modelo en las relaciones internacionales, fundamentalmente promocionando principios y valores propios, específicos de la Unión, que resultan más fácilmente exportables por parte de una organización internacional, concibiéndose ésta como un marco en el que se facilita la superación de los intereses estatales. Se trataría, en su caso, de un “modelo alternativo”, simplemente “diferente” de los aplicados por los Estados, y fundamentalmente por aquellos que pueden desarrollar una influencia en el escenario internacional comparable a la de la Unión. Es el caso de los Estados Unidos. Como es sabido, la relación con este país se vio debilitada por las diferencias en torno a la intervención en Irak. Desde la UE se reconoce, no obstante, el carácter prioritario de la relación con Estados Unidos². En efecto, los dos bloques son los mayores socios comerciales del mundo y a nadie se le escapa la importancia política que tiene la alianza con la principal potencia del planeta³. Con el objetivo, precisamente, de revitalizar las conexiones con el país norteamericano la Comisión ha publicado recientemente una Comunicación⁴ en la que marca una serie de claves para reforzar el vínculo transatlántico. La presencia de una gran variedad de intereses comunes se puso de manifiesto, una vez más, con ocasión de la última Cumbre UE/EEUU, celebrada en Washington en junio de 2005⁵. En lo que se refiere al comercio y, justamente, debido a la intensidad de la relación comercial entre los dos socios, se considera que un acuerdo preferencial bilateral sería perjudicial para el sistema multilateral – encarnado en la OMC – y que, por tanto, cualquier negociación comercial se debe desarrollar en el marco de esta última organización. Cabría destacar la diferencia en el enfoque que la UE aplica a la relación comercial con los Países en vías de desarrollo (PVD). Mientras que en lo que concierne a EEUU se rechaza la posibilidad de celebrar un Acuerdo de

² http://europa.eu.int/pol/ext/overview_es.htm : “A pesar de las tensiones periódicas, las relaciones transatlánticas forman parte del núcleo de las relaciones exteriores de la UE. Los flujos comerciales diarios entre la UE y los EEUU ascienden aproximadamente a 1000 millones de euros. Los EEUU han prestado un firme apoyo a la integración europea desde sus primeros momentos. Ambas partes comparten valores comunes y, en muchos casos, intereses idénticos”.

³ En la estrategia europea de Seguridad: “Una Europa segura en un mundo mejor” (diciembre de 2003) se reconoce expresamente el papel dominante de los Estados en el terreno militar, y la importancia que este país tiene en la defensa europea – a través de la OTAN.

<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>

⁴ Comunicación sobre un reforzamiento de la asociación con EEUU y para la consecución de un mercado más abierto para el siglo XXI. COM (2005) 196 final

⁵ Las dos Partes se comprometieron a redoblar sus esfuerzos en la lucha contra la piratería y la falsificación; la promoción de la paz, la estabilidad, la prosperidad y la buena gobernanza en África; lucha contra el terrorismo; no proliferación de armas de destrucción masiva; promoción de la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos en el mundo, etc, etc.

libre cambio, esta herramienta es utilizada con asiduidad en la relación con algunos PVD, fundamentalmente con aquellos que presentan un mayor grado de desarrollo relativo. Mientras que – como ya hemos tenido ocasión de decir - en el primer caso se considera que la opción multilateral es preferible, en el segundo caso se sostiene – en cambio – que la opción bilateral es perfectamente compatible con la multilateral y que, por tanto, se pueden transitar simultáneamente las dos vías. La diferencia se explica por el volumen de comercio que quedaría abarcado por un acuerdo con los Estados Unidos.

Y ya que estamos haciendo referencia a los acuerdos comerciales preferenciales bilaterales, que constituirían ejemplos de integración entre la UE y países o grupos de países de distintas regiones del planeta – una integración que desborda ampliamente el ámbito comercial -, podemos seguir nuestro repaso de la Acción Exterior de la UE deteniéndonos en uno de los rasgos más característicos de la misma: la promoción de la integración regional o interregional. La UE es la encarnación de un proceso de integración, y debido al éxito con que el modelo se ha desarrollado en el continente no es extraño que se trate de exportar la fórmula. Este elemento se podría considerar como uno de los rasgos específicos del modelo exterior aplicado por la UE.

En efecto, la Unión impulsa el regionalismo – siempre proclamando la necesidad de respetar las reglas del sistema multilateral, encarnado en la OMC – mediante la creación de zonas de libre cambio con diferentes países, complementadas con el establecimiento de múltiples áreas de cooperación. En Europa podemos destacar la negociación y celebración de los llamados Acuerdos de asociación y estabilización con algunos países balcánicos⁶, en el marco del proceso de asociación y estabilización; así como la estrategia diseñada para Rusia, que pasa por la creación de cuatro espacios comunes (espacios europeos ampliados)⁷: espacio económico común, espacio común de libertad, seguridad y justicia, espacio común de seguridad exterior, y espacio común de investigación, educación y cultura. Precisamente en la décimoquinta Cumbre entre la UE y Rusia, celebrada en mayo de este año, se han establecido los “mapas de ruta” que deberían llevar a la constitución de cada uno de estos cuatro espacios comunes⁸.

En el marco de la asociación con los países mediterráneos (proceso euromediterráneo, inaugurado en Barcelona en 1995⁹) el objetivo es la creación de una zona euromediterránea de libre comercio para el 2010. En el plano bilateral se han negociado y celebrado acuerdos de asociación euromediterráneos (preferenciales) con los diez socios de esta región (Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano¹⁰, Marruecos, Autoridad Palestina, Siria¹¹, y Túnez¹²). Además habría que mencionar que, al margen de la

⁶ Hasta ahora se han firmado con Croacia y con la República Yugoslava de Macedonia. Oficialmente se está negociando con Albania.

⁷ La decisión de crear este Espacio Económico Común, se adoptó en la Cumbre Rusia/UE de San Petersburgo, en mayo de 2003.

⁸ Los mapas de ruta se pueden consultar en:

http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_05_05/index.htm

⁹ Con ocasión del décimo cumpleaños de este proceso, 2005 ha sido denominado por parte de la UE como el “Año del Mediterráneo”.

http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/barcelona_10/index.htm

¹⁰ Pendiente de ratificación

¹¹ Pendiente de ratificación. Las negociaciones concluyeron en octubre de 2004.

relación euromediterránea, la UE está negociando un acuerdo preferencial con el Consejo de Cooperación del Golfo. El plan es completar las negociaciones antes de que termine el 2005¹³.

En lo que concierne a América Latina, se han celebrado hasta ahora dos acuerdos de asociación preferenciales - con México¹⁴ y con Chile¹⁵ -, se está tratando de relanzar las negociaciones con el MERCOSUR, y se ha ofrecido recientemente la posibilidad de celebrar acuerdos de este tipo a la Comunidad Andina y a los países del sistema de integración centroamericano.

En la relación con los países ACP en el Acuerdo Cotonú¹⁶ se contempla la celebración de “nuevos acuerdos comerciales”¹⁷, que transformarían la relación asistencial con estos países en una relación basada en el principio de reciprocidad¹⁸. En el artículo 37 del Acuerdo Cotonú se especifica que las negociaciones de estos nuevos acuerdos “de asociación económica” deberían finalizar el 31 de diciembre de 2007¹⁹.

En lo que se refiere a Asia, con ninguno de los países de esta zona se han celebrado hasta ahora acuerdos preferenciales, aunque en esta región hay varios países con respecto a los cuales se destaca la importancia de mantener una asociación “estratégica”. Es el caso de China, India o Japón. En las relaciones con esta región se está desarrollando también el concepto de “asociaciones reforzadas”, que básicamente consiste en el establecimiento de variadas y amplias áreas de cooperación, acompañadas de un diálogo político estructurado. Este año se están conmemorando el 30 aniversario del establecimiento de relaciones diplomáticas con China; en la actualidad, en el marco de la asociación estratégica con este país, existe el plan de negociar un nuevo Acuerdo Marco que sustituya al actual que data de 1985. En lo que se refiere a las cumbres birregionales (UE/Asia), que se celebran con una periodicidad bianual, la última tuvo lugar en Hanoi, en octubre de 2004.

En la promoción del modelo de integración regional, la UE impulsa la integración de los terceros países entre sí²⁰. Es lo que hace, por ejemplo, a través de los acuerdos de asociación y estabilización, en los que la celebración de acuerdos de integración entre los socios balcánicos se considera como una “condición” para la profundización de la

¹² A estos socios habría que añadir Turquía, que tiene una relación especial con la UE derivada de sus posibilidades de adhesión; y a Libia a la que, en 1999, se le reconoció la condición de “observador”.

¹³ http://europa.eu.int/comm/external_relations/gulf_cooperation/intro/index.htm

¹⁴ El Acuerdo con México se firmó en diciembre de 1997; entró en vigor en octubre de 2000.

¹⁵ El Acuerdo de asociación con Chile se firmó el 18 de noviembre de 2002; entró en vigor el 1 de marzo de 2005.

¹⁶ Que entró en vigor el 1 de abril de 2003.

¹⁷ Capítulo 2: “Nuevos Acuerdos Comerciales”, artículo 36.

¹⁸ En el Acuerdo se apuesta, además, decididamente (véase la sección 3: Cooperación e integración regionales, artículo 28) por “la cooperación y la integración regional y subregional, incluida la cooperación interregional e intra ACP”.

relación de éstos con la UE (se llega a establecer un plazo²¹). La misma idea se maneja en la relación con los países mediterráneos – aunque no se ha llegado a hacer explícita en el texto de los acuerdos de asociación²². Añadiremos que, como hemos señalado ya, en el Acuerdo Cotonú la promoción de la cooperación entre los países ACP figura como un objetivo relevante (artículos 28 y siguientes).

Por último, la UE también manifiesta su apoyo a los procesos de integración ya existentes. No es casualidad que, en el área latinoamericana, la primera oferta de creación de un área de libre comercio se hiciera al MERCOSUR. En la actualidad – como ya se ha dicho -, y empujada a ello quizás por el peligro de desestabilización política de la zona, la oferta se ha hecho extensiva a la Comunidad andina y a los países del Sistema de Integración Centroamericano. En el caso del MERCOSUR las negociaciones se iniciaron en el 99, y ya se han superado las 13 rondas. El plan originario preveía el cierre de las mismas en octubre de 2004, pero este objetivo no ha sido posible; en la Declaración de Lisboa de 20 de octubre de 2004 el único compromiso fue el de continuar negociando. Recientemente, en mayo de 2005, se ha celebrado una cumbre interministerial, en Luxemburgo, en la que se ha recordado el compromiso de proseguir con las negociaciones y se ha acordado un reforzamiento del diálogo político entre las partes. En los casos de la Comunidad Andina y el Sistema de integración centroamericano, en la Cumbre UE/ALC (América Latina/Caribe) celebrada en mayo de 2004, en Guadalajara (México), se asumió el compromiso de celebrar sendos acuerdos de asociación, con zonas de libre cambio incluidas. En la actualidad, en los dos casos, se está en fase de evaluación de los respectivos proyectos, sin que hayan comenzado las negociaciones.

El apoyo a los procesos de integración ya existentes se aprecia también en otras regiones (apoyo a la integración Sur-Sur). Piénsese en la relación con ASEAN, revitalizada sobre la base de un acuerdo que data de 1980, o el apoyo a la SAARC (Asociación para la cooperación regional en el Sur de Asia), también en Asia. En lo que se refiere al primer bloque se ha creado la Iniciativa Comercial Transregional UE-ASEAN (TREATI: Trans-Regional EU-ASEAN Trade Initiative). Se considera, por parte de la Unión Europea, que el éxito y el progreso de este bloque contribuye, sin ningún género de dudas, a garantizar la paz y la estabilidad en la región. En lo que concierne al SAARC, el compromiso europeo pasa por el momento por el apoyo a la

²¹ Se establece incluso un plazo para la celebración de estos acuerdos de cooperación: dos años a partir de la entrada en vigor del segundo Acuerdo de asociación y estabilización. Véase, por ejemplo, el artículo 12 del acuerdo de asociación con la exrepública yugoslava de Macedonia. Asimismo, en el artículo 4, dentro del Título I referido a los Principios Generales, del Acuerdo se recoge el compromiso asumido por la República de Macedonia de entablar relaciones de cooperación y de buena vecindad con otros países de la región. El artículo 12 mencionado va más allá porque explicita el compromiso asumido por Macedonia de cooperar particularmente con aquellos países de la región que también hubiesen celebrado Acuerdos de asociación y estabilización. Entre estos países se deberán celebrar Acuerdos o Convenios de Cooperación regional. El texto del Acuerdo con Macedonia figura en el Documento del Consejo de la UE nº 6726/01: http://europa.eu.int/comm/external_relations/see/fyrom/saa/saa03_01.pdf.

²² En la Comunicación de la Comisión Europea “Un nuevo impulso para el proceso de Barcelona” (COM (2000) 497 final de 6 de septiembre de 2000.: http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/cnc/2000/com2000_0497es01.pdf) se establece que “Todo país que firme un Acuerdo de asociación con la UE deberá celebrar acuerdos de libre comercio con los demás signatarios de un Acuerdo de asociación, a más tardar en los cinco años siguientes a la firma”.

cooperación entre los miembros de este bloque no sólo en el área del comercio, sino también en lo que se refiere a las inversiones, a los servicios financieros, o a asuntos monetarios²³.

En relación con los países de la región del Golfo, el inicio de las negociaciones con el Consejo de Cooperación del Golfo, se supeditó por la Unión a la condición de que los países miembros²⁴ de este proceso de integración culminasen el proceso de creación de un mercado común. En el marco de la asociación euromediterránea se ha apoyado firmemente el proceso de Agadir en el que están involucrados Marruecos, Túnez, Egipto y Jordania, países que firmaron el correspondiente acuerdo regional de libre cambio el 25 de febrero de 2004.

Otra de las líneas que caracterizan la acción exterior de la UE es la promoción de la **“solidaridad”**. Nos parece destacable que no sólo se está exportando un modelo regional, sino que se ha tomado conciencia de la relevancia que se debe otorgar a uno de los rasgos propios del modelo de integración europeo: la cohesión. En esta línea, se puede destacar la claridad con que este objetivo se ha hecho explícito en los últimos tiempos en relación con el continente latinoamericano – precisamente la región del mundo con peor distribución de la riqueza, o dicho de otra manera, la región menos igualitaria del planeta. La “cohesión social” fue una de las ideas centrales desarrolladas en la Cumbre de Guadalajara entre la UE y América Latina/Caribe, concibiéndose la cohesión como respuesta a la pobreza, la desigualdad y la exclusión. Tal y como la comisaria Benita Ferrero-Waldner expresó recientemente - en la XII Reunión Ministerial entre la UE y el Grupo de Río, en Luxemburgo (27 de mayo de 2005): “solamente un enfoque económico y social integrado que considere la economía, el empleo y la cohesión social como elementos interdependientes será eficaz para combatir la pobreza. En unos casos se pondrá el acento en las políticas sociales y fiscales para promover equidad y suprimir desigualdades. En otros, se subrayará la necesidad de promover la inversión productiva que genere empleo. Pero en realidad ambas cosas son esenciales y deben ir de la mano”. Ya en la Cumbre Interministerial UE/GRUPO DE RÍO, de marzo de 2003, el entonces comisario – Chris Patten – estableció que la “cohesión social” era uno de los objetivos estratégicos de la relación con América Latina. En este sentido, se puede destacar que está funcionando en la actualidad un Programa Eurosocietal, dotado con 30 millones de euros, destinado a financiar acciones en este ámbito, en concreto se trata de facilitar el desarrollo de políticas que favorezcan la cohesión social: formación, diálogo, sensibilización.

Otra de los rasgos que caracteriza el modelo de acción exterior de la Unión Europea es la **apuesta decidida por el multilateralismo**²⁵. Son innumerables los textos en los que la UE declara, sin ningún tipo de ambigüedad, su compromiso con el sistema de

²³ El compromiso europeo en apoyo de ASEAN y SAARC se hace explícito en el Strategy Paper & Indicative Programme in Asia (2005-2006).

²⁴ Arabia Saudí, Kuwait, Bahrein, Qatar, Emiratos Árabes y Omán.

²⁵ FASSBENDER. “The better peoples of the United Nations? Europe’s Practice and the United Nations” EJIL, 2004, vol. 15, n. 5, p. 857-884. El autor sostiene que la defensa del multilateralismo por parte de la Unión Europea es consustancial a su naturaleza.

Naciones Unidas²⁶. En este marco no se puede dejar de señalar el papel que la UE puede jugar en relación con la reforma de la Carta de Naciones Unidas. En lo que concierne a la reforma del Consejo de Seguridad destaca el hecho de que Alemania ha defendido, presentando una propuesta conjunta con Japón, India y Brasil, su derecho a convertirse en uno de los posibles nuevos miembros permanentes²⁷. La posición oficial de la Unión Europea pasa simplemente por admitir la necesidad de la reforma institucional en esta Organización, con referencias expresas a la Asamblea General, la Secretaría, el ECOSOC y el propio Consejo de Seguridad. Con vistas a la próxima Cumbre de Naciones Unidas (14-16 septiembre de 2005) la Comisión Europea ha lanzado una serie de propuestas: la creación de una Comisión de Construcción de Paz, la transformación de la Comisión de Derechos Humanos en un Consejo de Derechos Humanos, la constitución de un Fondo de Naciones Unidas para la democracia (que debería estar operativo para el 2006), y la creación de una Organización de Naciones Unidas para la protección del medio ambiente²⁸.

En el marco multilateral destaca también, como no, la relación con la OMC. La Unión ha reiterado, en múltiples ocasiones, su intención de colaborar para lograr avances en la Agenda de Doha para el desarrollo con la vista puesta en la próxima Cumbre ministerial, que se celebrará en Hong Kong a finales de este año. Este objetivo ha sido declarado como una de las prioridades de la recientemente inaugurada presidencia británica.

Más allá del marco multilateral institucionalizado, y entrando en la vertiente de la cooperación no formalizada²⁹ se debe hacer también mención a la participación de la Unión Europea en los nuevos mecanismos de gobernanza global, y más en concreto, a su intervención en la última cumbre del G8 celebrada en Gleneagles (Escocia) en el mes de julio. La UE estuvo representada por la Presidencia (Reino Unido) y por el Presidente de la Comisión Europea (Barroso). Las prioridades de la UE defendidas durante esta cumbre fueron África, el comercio y el cambio climático. Se hizo público el compromiso europeo de duplicar, para el 2010, el dinero destinado a ayuda para el desarrollo.

Otra de las líneas de la acción exterior de la UE es la utilización de la política comercial para facilitar la inserción de los países en desarrollo en la economía mundial. La política comercial, por lo menos en esta dimensión instrumental, se debe considerar, pues, como un componente de sus relaciones exteriores. En el verano de 2004 el Sistema de

²⁶ Así por ejemplo en la Estrategia Europea de Seguridad se declara claramente: Hemos asumido el compromiso de respetar, defender y desarrollar el Derecho internacional. El

marco fundamental para las relaciones internacionales es la Carta de las Naciones Unidas. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas tiene la responsabilidad fundamental de mantener la paz y la seguridad internacionales. El fortalecimiento de las Naciones Unidas, dotando a esta organización de los medios necesarios para que pueda cumplir su cometido y actuar con eficacia, es una prioridad europea”

²⁷ Véase el discurso del Ministro de Asuntos Exteriores Joschka Fisher en el 59 período de sesiones de la Asamblea General.

²⁸ Véase la Estrategia con vistas al éxito en la Cumbre de Naciones Unidas de 2005, adoptada por la comisión el 15 de junio de este año. http://europa-eu-un.org/articles/article_4800_es.htm

²⁹ Lo que Bodanday llama “cooperación flexible”; Von Bogdandy, Armin. Globalization and Europe: How to Square Democracy, Globalization and International Law. *EJIL* (2004), Vol. 15 No. 5, 885–906

Preferencias Generalizadas (SPG) europeo, y más concretamente, su modalidad especial para la lucha contra las drogas, fue considerado por el órgano de apelación de la OMC (y previamente por el correspondiente panel) como contrario al principio de no discriminación proclamado en los acuerdos OMC³⁰, en el artículo I.1 del GATT. Como consecuencia de esta Decisión la UE se ha visto obligada a modificar su esquema de preferencias generalizadas que estaba conformado (y lo seguirá estando hasta la entrada en vigor del nuevo Reglamento) por una modalidad general y cuatro modalidades especiales (todo excepto armas, medio ambiente – en concreto conservación de bosques tropicales -, derechos laborales y lucha contra el cultivo y tráfico de drogas). Este esquema de preferencias generalizadas aparecía regulado por el Reglamento 2501/2001 cuya vigencia expiraba el 31 de diciembre de 2004. Como consecuencia de la Decisión del Órgano de Apelación de la OMC, la UE se vio obligada a emprender una reforma en profundidad del esquema, lo que la llevó a tener que prorrogar la vigencia del Reglamento 2501/2001 hasta el 31 de diciembre de 2005. El nuevo SPG propuesto por la Comisión Europea³¹ implica la concentración de las preferencias en los países que más lo necesitan y simplifica claramente el esquema, pues sólo se contemplan tres modalidades: el régimen general, un régimen especial a favor de los países menos avanzados, y el denominado SPG + que consiste en un régimen de incentivos (condicionalidad positiva) ligados a la demostración de logros y avances concretos en el ámbito de la protección de los derechos sociales, medio ambiente, buen gobierno y lucha contra el cultivo y el tráfico de drogas. El sistema de preferencias generalizada es una de las modalidades de tratamiento especial y diferenciado – acceso preferencial a los mercados³² - en favor de los países en vías de desarrollo. Precisamente uno de los objetivos de la Ronda Doha para el Desarrollo³³ en el ámbito de la OMC es mejorar las disposiciones sobre tratamiento especial y diferenciado, considerado por parte de la UE como una de las claves del Derecho Internacional para el desarrollo³⁴.

³⁰ WT/DS246/AB/R. Se trata de una denuncia de la India en la que se sostenía la incompatibilidad entre el régimen especial “lucha contra cultivo y tráfico de drogas” y el principio de no discriminación encarnado en el artículo I.1 del GATT. El Panel que había conocido previamente del asunto, en el marco del Mecanismo de Solución de Diferencias de la OMC, había considerado que sobre la base del principio de no discriminación ninguna diferenciación entre países en desarrollo (salvo la que tenía en cuenta la existencia de los países menos avanzados) se podía justificar sobre la base de la cláusula de habilitación. El Panel había aplicado una concepción “formal” del principio de igualdad. El Órgano de Apelación consideró, en cambio, que la diferenciación resultaba legítima si se hacía sobre la base de la existencia de diferentes necesidades de desarrollo, comerciales y financieras de los PVD (aplicando un concepto “substancial de igualdad). Se consideró por parte del Órgano de Apelación que la presencia del problema del cultivo y tráfico ilícito de drogas podía ser un motivo para “diferenciar”, pero que, no obstante, la modalidad del SPG europeo era incompatible con la obligación de no discriminación porque se trataba de un sistema cerrado aplicado a algunos países latinoamericanos y a Pakistán y que no contemplaba su posible aplicación a otros países que demostraran encontrarse en la misma situación con respecto al problema de las drogas.

³¹ Véase la Propuesta de Reglamento del Consejo de 20 de octubre de 2004, relativo a la aplicación de un SPG: COM (2004) 699 final

³² Las otras modalidades serían la asistencia técnica y las exenciones a la aplicación de ciertas reglas OMC.

³³ Párrafo 44 de la Declaración Ministerial de Doha.

³⁴ WT/DS 246 EC – Appellant Submission of the EC, 19 enero 2004, punto 2.2, párrafo 21. Véase también el párrafo 20, donde establece que el tratamiento especial y diferenciado “is the main instrument to achieve one of the fundamental objectives of the WTO Agreement, namely to ensure that developing

En el área de la política comercial y por la atención que ha concitado en los últimos tiempos, se debe hacer referencia al conflicto comercial con China derivado de la liberalización del sector textil – acordada en el marco de la OMC. El 10 de junio de 2005 se llegó a un acuerdo³⁵ por el que China se compromete a controlar sus exportaciones hasta el 2008. En concreto se han identificado 10 categorías de productos para los que se han establecido restricciones (jerseys, pantalones masculinos, camisetas, vestidos o ropa de cama, entre otros).

La UE se ha ido confirmando como una potencia en el ámbito de la gestión civil de crisis, siendo la ayuda humanitaria una de las áreas en las que desarrolla una actuación destacada. En este sentido se podría resaltar la respuesta europea a la catástrofe del Tsunami. Nos encontramos con un Programa Indicativo, que fue adoptado por la Comisión el 23 de mayo de 2005³⁶, referido a Indonesia, Sri Lanka y Maldivas. Ésta fue, además, una de las ocasiones en las que se activó el Mecanismo de Reacción Rápida³⁷. Volviendo a la imagen de la Unión como potencia civil, no se puede dejar de señalar que la misma tiene su origen en el peso que la Comunidad Europea tiene en la Acción Exterior de la Unión; de hecho, la mayor parte de las actuaciones europeas en el área de la gestión civil de crisis se encuadran en las relaciones exteriores comunitarias.

En este repaso de la acción exterior de la Unión y una vez que hemos destacado aquellas líneas de actuación específicas que van dibujando quizás un modelo propio; no se pueden dejar de mencionar los avances muy destacables que se están produciendo en el área de la Política Exterior y de Seguridad Común, y más concretamente en el ámbito de la Política Europea de Seguridad y Defensa, y que se pueden explicar como una búsqueda de la propia identidad y de un papel específico en el escenario mundial. De hecho, desde finales de los años 90, tanto la prevención, como la gestión – civil y militar – de crisis se ha convertido en una idea clave inspiradora de la acción exterior de la Unión. Este fenómeno ha dado quizás más solidez y ha facilitado la “coherencia” de esta acción exterior; pero también se podría concebir como un intento de llevar los instrumentos comunitarios de actuación exterior al ámbito de la UE, de la cooperación intergubernamental, demostrándose quizás la intención de los Estados de recuperar, al menos parcialmente, el control de los desarrollos en el área de la acción exterior de la Unión.

En materia de seguridad y defensa, y en lo que se refiere al desarrollo de las capacidades de la Unión, los EM se han comprometido a crear 13 *battlegroups*³⁸ (conferencia sobre capacidades: 22 noviembre de 2004). La creación de estos “batallones” es una de las metas contempladas en el nuevo Objetivo Global, para el

countries “secure a share in the growth in international trade commensurate with the needs of their economic development”.

³⁵ Formalmente, el Acuerdo es un “Memorandum de entendimiento” entre la Comisión Europea y el Ministerio chino de comercio.

³⁶ C (2005) 1490, de 23 de mayo de 2005, http://europa.eu.int/comm/world/tsunami/docs/tip_05-06_c1490.pdf

³⁷ El Mecanismo también se ha activado para hacer frente a crisis en: Afganistán, Georgia, Balcanes, Liberia, Sudán, República Democrática del Congo, Costa de Marfil, Bolivia e Irak.

³⁸ <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/Battlegroups.pdf>

2010, que sustituye a Helsinki (2005), y que fue ratificado por el Consejo Europeo en junio de 2004. En el nuevo objetivo se pone el acento en el desarrollo de capacidades que permitan una alta disponibilidad, así como rapidez de despliegue, y el desarrollo simultáneo de varias operaciones con diferentes grados de intervención (interoperatividad, despliegue y sostenibilidad serían los conceptos clave). Además de la creación de los batallones, otras prioridades señaladas son la creación de la Agencia Europea de Defensa (creada en julio de 2004), la mejora de la capacidad de transporte estratégico y el establecimiento de una célula civil-militar en el seno del Estado Mayor de la UE.

En lo que se refiere a la acción sobre el terreno, se han puesto en marcha nuevas operaciones por parte de la Unión y se ha prorrogado la vigencia de otras. Así por ejemplo, en África se puede mencionar la Acción común 355/2005, de 2 de mayo de 2005, por la que se crea una Misión de la UE para apoyar la reforma del sector de la seguridad en la República democrática del Congo³⁹. La misión tiene como objetivo aconsejar y asistir con vistas a la reforma del sector de seguridad en este país (fundamentalmente la integración del ejército) y se ha creado con una duración inicial de un año. Esta Misión es la expresión del compromiso de la Unión, en el marco de su Política de Seguridad y Defensa, por el apoyo a la seguridad en África⁴⁰.

El 9 de diciembre de 2004 se creó la misión de policía de la UE en Kinshasa, EUPOL KINSHASA, (Acción común 2004/874 PESC), que sucede a una misión policial que hasta ese momento se había financiado con cargo al Fondo Europeo de Desarrollo y que se había encuadrado, por tanto, en el área de las relaciones exteriores de la Comunidad Europea⁴¹.

También en África, pero ya sobrepasando el ámbito civil y combinando elementos civiles y militares, se ha creado en julio de 2005 la Misión de apoyo al Acuerdo de Alto el Fuego en Sudán (Acuerdos Humanitarios de N'djamena – AMIS II)⁴².

Más cerca, en Europa, en Bosnia-Herzegovina, también en diciembre de 2004, se lanzó la Operación Althea, para la que se recurrió a los acuerdos Berlin plus con la OTAN. Esta operación se desarrolla en el marco de la Resolución 1575 del Consejo de Seguridad de NU. La Operación Althea tiene carácter militar y sustituye a la SFOR, gestionada por la OTAN⁴³. En el ámbito de la acción civil, en Bosnia Herzegovina sigue operando una misión de policía de la UE⁴⁴. Encontramos otra misión policial de la Unión Europea (PROXIMA) desplegada en la exrepública yugoslava de Macedonia.

³⁹ DO L 112/2005, p. 20

⁴⁰ De hecho, el 22 de noviembre de 2004 se aprobó un plan de acción para el apoyo a la seguridad en África.

⁴¹ La misión cuenta con 30 miembros. Se puede obtener más información sobre la misma en: http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=788&lang=es&mode=g

⁴² Acción común 2005/557/PESC, de 18 de julio de 2005. DO L 188 de 2005, p. 46 y ss. En la misma fecha, y como veremos más adelante, la UE nombró un representante especial para Sudán.

⁴³ http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=745&lang=es&mode=g

⁴⁴ www.eupm.org

Otra de las líneas prioritarias de actuación en el ámbito de la gestión civil de crisis es la promoción y consolidación del Estado de Derecho⁴⁵. La primera misión “Estado de Derecho” de la UE operó en Georgia (THEMIS) desde julio de 2004⁴⁶, hasta julio de 2005. La segunda se ha creado recientemente en Irak (EUJUST LEX)⁴⁷.

En el ámbito de la gestión de crisis, destaca también la mediación de la Unión Europea en algunos conflictos internacionales. Se debe mencionar su participación, como miembro del Cuarteto (junto con Rusia, Estados Unidos y Naciones Unidas), en el intento de resolución del conflicto entre Israel y Palestina. Además de exigir a las Partes un estricto respeto del Derecho Internacional, sostiene el mantenimiento de las fronteras fijadas en 1967, salvo que se llegue a otra solución pactada entre las Partes; defiende la aplicación de las Resoluciones 242, 338 y 1515 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de los puntos de referencia establecidos en la Conferencia de Madrid, así como del principio tierra por paz, como bases de cualquier arreglo. El objetivo es la coexistencia de israelitas y palestinos a través de la creación de un Estado Palestino democrático e independiente⁴⁸.

La UE también está presente en otras regiones conflictivas del mundo a través de sus Representantes Especiales y se ocupa de la promoción de determinados objetivos a través de los Representantes Personales del Alto Representante. Recientemente se han nombrado dos representantes personales del Secretario General/Alto Representante: Annalisa Giannella (10 de octubre de 2003), para la no proliferación de armas de destrucción masiva; y Michal Matthiessen (16 de enero de 2005), como representante personal del AR para los derechos humanos en el área de la PESC.

Los Representantes Especiales más recientes son: Jan Kubis, para Asia Central (18 de julio de 2005, Acción Común: 2005/588/PESC DO L 199 DE 29/07/2005); Pekka Haavisto (18 de julio de 2005, Acción Común 2005/556/PESC, DO L 188, 20/07/2005); Adriaan Jacobovits, para Moldavia (23 marzo de 2005 – Acción común 2005/265/PESC, DO L 81, de 30/03/2005); Michael Sahlin, para la exrepública yugoslava de Macedonia (12 de julio de 2004, Acción Común 2004/565/PESC, DO L 251, de 27/07/2004).

También es importante – cada vez más, no podemos dejar de mencionar la demostración de la vulnerabilidad europea que ha sido puesta de manifiesto por los atentados sufridos por Madrid y Londres – la dimensión de la PESC relacionada con la lucha contra el terrorismo. En esta línea se señala la necesidad de mejorar el intercambio de información de los servicios de inteligencia, de facilitar la asistencia a los ciudadanos de la UE en terceros países, o de establecer la interoperatividad entre capacidades civiles y militares.

⁴⁵ Las áreas prioritarias en el ámbito de la gestión civil de crisis se establecieron en el Consejo Europeo de Feira (junio de 2000). *Conclusiones del Consejo Europeo de Feira*, CONSEIL/00/2000

⁴⁶ http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=701&lang=es&mode=g

⁴⁷ http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=823&lang=es&mode=g

⁴⁸ Conclusiones de la Presidencia – Consejo Europeo de 16-17 junio de 2005 (10255//05).

Por último mencionaremos que otro de los objetivos proclamados por la UE en aras de la seguridad mundial es la no proliferación de armas de destrucción masiva. En esta línea el Tratado de No Proliferación es la pieza jurídica clave⁴⁹. En los últimos días estamos asistiendo a una escalada de la tensión en relación con Irán que reclama su derecho a experimentar con el uranio con el objetivo de lograr un desarrollo nuclear con fines pacíficos. La UE está empleándose a fondo para tratar de contener las ansias de Irán, para ellos, ha ofrecido a este país un amplio plan de cooperación (que incluye la celebración de un acuerdo, a cambio de que renuncie a tratar con el uranio. Hasta ahora Irán no ha aceptado la oferta europea, pues considera que pone freno a la posibilidad de desarrollar una industria nuclear autónoma⁵⁰. En el momento en que estoy cerrando esta crónica, la crisis sigue abierta.

La intensa actividad desarrollada por parte de la Unión en el área de la política exterior y de seguridad común, incluyendo la política europea de seguridad y defensa, demuestran, como ya hemos dicho, por un lado el creciente protagonismo que la UE tiene en la escena internacional, pero también ilustran la búsqueda de una identidad propia. Por otro lado la progresiva y clara imbricación entre los ámbitos de actuación de la CE y de la UE resulta inevitable y necesaria, pero se aprecia también un reforzamiento del componente de cooperación intergubernamental en la acción exterior de la Unión.

Vamos a terminar esta crónica de la acción exterior de la UE haciendo referencia a las posibles futuras ampliaciones así como a la nueva política europea de vecindad. En la actualidad hay dos países adherentes, con los que ya se han firmado sendos tratados de adhesión: Rumanía y Bulgaria. Además hay dos países a los que se ha reconocido formalmente la condición de candidatos: Turquía y Croacia. Es sabido que el proceso de ampliación hacia nuevos países y la apertura de negociaciones con estos dos candidatos (prevista, en principio, para octubre de este año) se ha visto perjudicada por los resultados de los referendos sobre el Tratado Constitucional celebrados en Francia y en Holanda. Una de las razones que se han esgrimido para explicar los resultados de estos referendos ha sido precisamente el rechazo a nuevas ampliaciones, y, en particular, las reticencias existentes en relación con una posible adhesión de Turquía. La actual presidencia británica parece estar dispuesta a apoyar e impulsar el inicio de las negociaciones con este país. La única alternativa, vista la historia de promesas realizadas por parte europea, parece ser el inicio de las negociaciones que tendría que ir acompañado de una campaña de información y de concienciación dirigida a la ciudadanía europea, con el objetivo de evitar un posible rechazo a la ampliación en el caso de que ésta fuese sometida al parecer de los ciudadanos, via referendo, en algún país europeo (esta intención ha sido anunciada, por ejemplo, por Francia). Por supuesto también resultará necesario un compromiso firme por parte de Turquía, en el cumplimiento de las condiciones para la adhesión. En los últimos días, este país se ha

⁴⁹ Las áreas en las que la UE se está empleando a fondo en este terreno, y así se reconoce por el propio Consejo de la UE son: el reforzamiento del sistema internacional de no proliferación, la universalización de los acuerdos multilaterales, el reforzamiento del cumplimiento estricto de estos acuerdos, la cooperación estrecha con los socios clave, y la asistencia a terceros países. http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?lang=es&id=392&mode=g&name=

⁵⁰ La UE está representada en la mesa de negociación por Alemania, Francia y Reino Unido, con la asistencia de Javier Solana como Alto Representante. Véase El País, sábado 6 de agosto de 2005, p. 3

negado a reconocer la estatalidad de Chipre. La actitud de Turquía ha sido rápidamente aprovechada por el ministro francés de asuntos exteriores para remarcar que no resultaría posible iniciar negociaciones de adhesión con un país que se niega a reconocer la estatalidad de uno de los miembros de la Unión Europea⁵¹.

Además de Croacia, se contemplan otros países balcánicos como *potenciales* candidatos, en el marco del proceso de asociación y estabilización: Albania, Bosnia, la exrepública yugoslava de Macedonia, Serbia y Montenegro y Kosovo⁵² (en los términos de la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas).

Como alternativa a la adhesión habría que mencionar una de las nuevas prioridades en el ámbito de la acción exterior: la política europea de vecindad. Los países a los que se aplica en este momento esta política son: Argelia, Armenia, Azerbayan, Bielorrusia, Egipto, Georgia, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Moldavia, Marruecos, Siria, Túnez, Ucrania y Autoridad palestina. El objetivo es incrementar la cooperación con los vecinos para tratar de evitar que la ampliación de la Unión cree nuevas divisiones. Se pretende también, desde luego, garantizar la seguridad y la estabilidad en las regiones fronterizas con la Unión⁵³. En diciembre del pasado año se presentaron los planes de acción relativos a Israel, Jordania, Moldavia, Marruecos, Autoridad Palestina, Túnez y Ucrania y se está trabajando en la actualidad en los planes relativos a Líbano y a Egipto. En lo que se refiere a los países mediterráneos la UE ha dejado claro que la política de vecindad no es una alternativa al programa de asociación euromediterránea, sino que se trata de una iniciativa complementaria. Mientras que la política de vecindad tiene un marcado carácter bilateral, el proceso euromediterráneo se concibe en mayor medida como una iniciativa regional – aunque se ha recurrido a los instrumentos bilaterales, acuerdos euromediterráneos de asociación, para desarrollarla -.

Y hasta aquí el repaso de la acción exterior de la UE, un ámbito en el que se reflejan los esfuerzos de esta organización por encontrar objetivos y vías que den sentido a su presencia en el escenario mundial. Estamos convencidos de que la UE está en una posición privilegiada para influir en los desarrollos del Derecho Internacional, y que esa influencia, a la vista de los elementos que caracterizan y van definiendo un modelo propio de acción exterior, puede ser positiva. No todo es positivo, sin embargo. Muy recientemente hemos asistido a la firma de un acuerdo pesquero con Marruecos que se aplicará a aguas encuadradas en el territorio saharahuí⁵⁴. Las quejas expresadas, inmediatamente, por los saharahuíes parecen justificadas sobre la base de su derecho de autodeterminación, protegido por una norma de *ius cogens* internacional, cuya violación podría servir para sostener la nulidad del mencionado acuerdo pesquero. Los intereses económicos han llevado a los negociadores de la Comunidad Europea a utilizar el argumento de que las mencionadas aguas están bajo la “administración” de Marruecos, para justificar el derecho de este país a celebrar un acuerdo pesquero con la CE, que incluya el mar saharahuí. No nos parece este un buen ejemplo de ejercicio por parte de la UE de su capacidad para influir en la evolución del Derecho Internacional.

⁵¹ Véase la referencia a estas declaraciones de Villepin en El País, domingo 7 de agosto de 2005.

⁵² COM(2005) 156 final: “A European future for Kosovo”.

⁵³ http://europa.eu.int/comm/world/eup/policy_eu.htm

⁵⁴ Véase EL PAIS, domingo 7 de agosto de 2005.

