

# CRÓNICA DE LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA

Alicia Cebada Romero\*

Sumario:

I. INTRODUCCIÓN: ¿MENOS EUROPA PARA EL SIGLO XXI?

II. ENFOQUE TEMÁTICO

III. ENFOQUE GEOGRÁFICO

IV. LA PESCA Y LA PESD

V. LA AMPLIACIÓN

## I. INTRODUCCIÓN: ¿MENOS EUROPA PARA EL SIGLO XXI?

Parece que gracias al empuje de la Presidencia alemana la UE ha conseguido en estos últimos meses salir de la parálisis en que se encontraba. Ahora es la Presidencia portuguesa la que se está esforzando por auspiciar los últimos coletazos de la negociación de un nuevo Tratado de la Unión, cuyo texto debería estar cerrado para finales de este año y convenientemente ratificado antes de junio de 2009. Son muchas las sombras que se ciernen sobre este proceso, recientemente los británicos han mostrado nuevas reticencias que podrían conducir a recortes adicionales y la situación política en Polonia tampoco facilitará el proceso.

Los Estados se han puesto provisionalmente de acuerdo en el Consejo Europeo de junio en un texto del que desaparece cualquier referencia constitucional y en el que se utiliza profusamente la fórmula de los “*opt out*”. La utilización del paradigma “constitucional” en el contexto de la Unión Europea, respondía a la necesidad de buscar fuentes de legitimación de este fenómeno supranacional. Sin embargo, finalmente lo cierto es que la solución a la parálisis que aquejaba a la Unión desde los referéndum francés y holandés, ha pasado por excluir el necesario debate acerca de la naturaleza y sustancia de la Unión. La mejor muestra de ello es que uno de los objetivos de las modificaciones propuestas al Tratado – objetivo que se acepta sin rubor – es precisamente eludir la celebración de referenda en que los ciudadanos de determinados Estados puedan expresar su aceptación o rechazo al Tratado y también - ¿por qué no? – a la Unión misma, incluyendo el modo en que cada Estado concreto se conduce en el marco

---

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

supranacional. Difícilmente se puede aspirar a ver algún día una Unión fuerte en el escenario internacional, cuando parece tan difícil lograr explicar a los propios ciudadanos europeos cuáles son las ventajas que el modelo de integración que se ha desarrollado en Europa les ofrece. Esta realidad contrasta con lo que la Comisión dice acerca de los instrumentos comunitarios en su Comunicación: Reforma Europea para el siglo XXI COM (2007) 412 final de 10 de julio de 2007: *“they also need to be democratic – modern European society rightly demands high standards of accountability, transparency and participation”*.

No me corresponde analizar los cambios propuestos en ámbitos ajenos a la acción exterior, aunque no quiero dejar de señalar que de cara a otros actores internacionales, el que podría calificarse como “proceso de desconstitucionalización” de la Unión, contribuye a debilitar la posición de ésta en el escenario internacional. Parece difícil no concluir que algo se está haciendo mal de cara a la opinión pública europea (básicamente ciudadanos) cuando se observa que el desgajamiento de la Carta de Derechos Fundamentales del Tratado es necesario para facilitar la ratificación de este último. Quizás fue un error utilizar el paradigma constitucional en la búsqueda de legitimidad, pero la necesidad que se pretendía satisfacer sigue existiendo y no desaparece por arte de magia cuando la referencia constitucional se esfuma. Esa necesidad tiene que ver con la “aceptación” y el “reconocimiento” de la Unión y, en este sentido, el desgajamiento de la Carta a la que, sin embargo, se atribuye el mismo valor jurídico que a los Tratados, es un ardid artificioso que, aunque pueda resultar útil para eliminar cualquier rasgo que evoque la idea de Constitución, también dificulta sin duda el proceso de legitimación de la Unión.

En el capítulo de la acción exterior el cambio más importante es la supresión del título de Ministro de Asuntos Exteriores para el actual Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común, que seguirá – por tanto – ejerciendo sus funciones bajo la denominación de Alto Representante. Se mantiene su consideración como Vicepresidente de la Comisión Europea.

Sería precipitado hacer, en estos momentos, un análisis sobre las consecuencias que las modificaciones al Tratado – que, al fin y al cabo, todavía son sólo propuestas – pueden tener sobre la acción exterior de la Unión Europea. Me remito pues a crónicas futuras. En cualquier caso, aunque la falta de consenso acerca de las verdaderas bases sobre las que se debe desarrollar el proceso de integración europea pone de relieve el carácter prematuro de la pretendida utilización del paradigma constitucional en el caso de la Unión Europea; su fracasada invocación ha tenido el efecto de poner de relieve que es necesario un debate real sobre la naturaleza, el contenido y el futuro del proceso de integración europea, como único modo de acercarnos a la definición de esas bases sobre cuyo contenido no hay consenso. Me temo que cualquier solución precipitada que hurte a los europeos la posibilidad de ese debate nos conducirá inevitablemente a una Unión cada vez más tecnocrática y menos comprensible para los ciudadanos europeos.

Más sistemáticamente paso a subrayar algunos de los acontecimientos más importantes de este semestre en materia de acción exterior.

## II ENFOQUE TEMÁTICO

### 1. Hacia una política exterior común en materia energética

La interrupción en el suministro de petróleo como consecuencia del enfrentamiento entre Rusia y Bielorrusia a principios de año, a puesto de relieve con claridad una vez más la necesidad de diseñar una política exterior común en materia energética<sup>1</sup>.

### 2. El cambio climático

El cambio climático, abordado en la Cumbre del G8 en Heiligendamm, Alemania, ha sido el tema estrella en este semestre. El presidente de la Comisión Europea, José Barroso expresó su satisfacción por el acuerdo alcanzado según el cual se negociará, en el marco de la ONU, un acuerdo para sustituir a Kyoto, cuya vigencia expira en 2012. El objetivo es cerrar las negociaciones alrededor del 2009. Unos meses antes de la Cumbre del G8, el 10 de enero de 2007, la Comisión presentó sus propuestas en relación con el cambio climático en su comunicación titulado “*Limiting Global Climate Change to 2 ° Celsius: the way ahead for 2020 and beyond*”<sup>2</sup>

### 3. Proceso Kimberley

Recientemente se podría destacar la participación de la CE en el proceso Kimberley, que es un ejemplo de mecanismo de control no institucionalizado destinado a evitar que el tráfico de diamantes sea utilizado por grupos rebeldes en su afán por derrocar Gobiernos legítimos. El mecanismo consiste básicamente en la implantación de un sistema de certificaciones. La CE que ha impulsado la creación de este mecanismo, ha asumido la presidencia del mismo durante el 2007<sup>3</sup>. El Proceso Kimberley es una fórmula novedosa que no se basa en un acuerdo internacional, sino en un compromiso político que debe ser desarrollado por los participantes, por lo que la articulación del mismo en los ordenamientos jurídicos internos es fundamental<sup>4</sup>. La CE ha apostado por

---

<sup>1</sup> [http://ec.europa.eu/external\\_relations/energy/docs/speech\\_el\\_280207.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/energy/docs/speech_el_280207.pdf)

<sup>2</sup> COM 2007 2 final: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2007/com2007\\_0002es01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2007/com2007_0002es01.pdf)

<sup>3</sup>

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/06/501&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

Es la CE la que participa oficialmente en el proceso Kimberley, que es un caso de “control no institucionalizado”:

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/1834&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

Véase tb [http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/kimb/intro/index.htm](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/kimb/intro/index.htm)

<sup>4</sup> Hay una inspección prevista en Zimbabue del 29 de mayo al 2 de junio:

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/738&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

este mecanismo porque considera que puede contribuir a estabilizar Estados débiles y, por tanto, a la prevención de conflictos. Y ha asumido la presidencia para escenificar su compromiso con el mismo. Se trata de una fórmula innovadora en la que los planos político y jurídico se engarzan, en este caso para coadyuvar a la prevención de conflictos<sup>5</sup>.

#### **4. Inmigración, asilo y refugio**

El primer Centro para la Solicitud Común de Visa se ha creado en abril en Moldavia. Con este país, en la misma fecha, también se firmaron sendos acuerdos de readmisión y de facilitación de visado<sup>6</sup>.

También es destacable, en líneas generales, el reforzamiento de FRONTEX. Se han creado los equipos de intervención rápida en frontera, pensados para intervenciones puntuales en situaciones excepcionales y urgentes<sup>7</sup>. No obstante, FRONTEX no deja de ser un recurso complementario y “limitado” en lo que se refiere al control de fronteras. En este sentido resulta bastante esclarecedor el discurso del Director de la Agencia, Ilkka Laitinen: “*FRONTEX, facts and myths*”<sup>8</sup>.

### **III ENFOQUE GEOGRÁFICO**

#### **1. Mediterráneo**

La política europea de vecindad ha permitido estrechar los vínculos con Marruecos y Egipto. En la política de vecindad prevalece el enfoque bilateral por lo que se puede afinar más al ofrecer medidas concretas adaptadas a las aspiraciones concretas del país de que se trate.

En el caso de Marruecos, el plan de acción adoptado en el marco de la política de vecindad (2005) se está desarrollando y está previsto su reforzamiento. En este sentido, está en los planes profundizar las relaciones comerciales, mediante la celebración incluso de un “acuerdo de libre cambio reforzado”, que marcaría pues una diferencia con el Acuerdo euromediterráneo de asociación en vigor<sup>9</sup>. También en desarrollo del

---

5

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/456&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

6

<http://www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/561&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

<sup>7</sup> [http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news\\_releases/art26.html](http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art26.html)

<sup>8</sup> [http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news\\_releases/art26.html](http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art26.html)

9

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/07/116&format=HTML&aged=0&language=ES&guiLanguage=en>

plan de acción se ha celebrado con este país el primer acuerdo de liberalización del tráfico aéreo entre la UE y un país tercero. Marruecos también participa en la operación ALTHEA. Atendiendo a las reivindicaciones marroquíes se está empezando a hablar incluso de “facilitación de visados para ciertas categorías de personas”<sup>10</sup>.

En marzo, se aprobó el Plan de Acción con Egipto, también en el marco de la política de vecindad. Otros países con respecto a los que la UE ha establecido planes de acción son: Israel, Jordania, Líbano, la Autoridad palestina y Túnez.

## **2. América Latina:**

Después de que Venezuela decidiera abandonar la Comunidad andina y se negociara su adhesión al MERCOSUR, el primero de los procesos de integración mencionados entraba en una crisis de la que le va a resultar difícil recuperarse. El lanzamiento, por el Consejo de la Unión, de las directrices para negociar un nuevo acuerdo de asociación con este bloque regional constituye, sin duda, un gesto de apoyo al mismo. Las negociaciones de la Unión Europea con la Comunidad andina se simultanearán con las negociaciones con la región centroamericana y el objetivo es celebrar un acuerdo preferencial en la línea de los ya celebrados con México y con Chile. En el caso de la Comunidad andina las prioridades señaladas por la Unión Europea son la promoción de la integración regional y de la cohesión social, así como la lucha contra la producción ilegal de drogas. Hay que tener en cuenta que prácticamente toda la cocaína que se consume en Europa procede de los países andinos, por lo que este asunto constituye una destacada preocupación para la Unión. Otro de los temas que aparece destacado también con carácter prioritario, es la protección del medio ambiente. En el caso de la Comunidad Andina estamos ante países que tienen un patrimonio biológico impresionante, estando entre los más afortunados del planeta en ese sentido.

## **3. Rusia**

Las relaciones con Rusia no pasan precisamente por su mejor momento. El bloqueo ruso a las importaciones de carne polaca, el anuncio de EEUU de que iba a instalar misiles y radares en Polonia y República Checa respectivamente, han enrarecido el ambiente y dificultan los avances en el camino hacia la constitución de los cuatro espacios comunes. También la situación en relación con la protección de los derechos humanos en Rusia suscita dudas y ensombrece la relación entre las dos partes.

La último Cumbre entre la UE y la Rusia se celebró en Samara<sup>11</sup>, el pasado 18 de mayo. Con ocasión de la Cumbre, el Presidente de la Comisión Europea, Barroso, explicó que había un interés en profundizar y desarrollar la relación con Rusia, aunque no se podía negar que existían dificultades. Entre éstas, Barroso destacó el bloqueo a las importaciones de carne polaca y las dudas sobre la existencia de un adecuado nivel de protección de los derechos humanos en Rusia: “*Matters of human rights – you know*

---

<sup>10</sup> Ibidem

<sup>11</sup> [http://ec.europa.eu/external\\_relations/russia/summit\\_05\\_07/index.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/russia/summit_05_07/index.htm)

*that it has been a constant issue in our dialogue – it is, of course, a serious problem that journalists are killed, and we don't know who is responsible for that. We have said it in Helsinki that this is a cause for concern. Having said this, we believe that it is in interests of both European Union and Russia to develop the strategic partnership”<sup>12</sup>.*

#### **4. Asia**

Se ha celebrado, en Berlín, (el cinco de junio) la 16 Cumbre entre la UE y Japón<sup>13</sup>. La necesidad de acordar medidas para reducir la emisión de gases efecto invernadero, con el objetivo de evitar el cambio climático ha sido uno de los temas centrales de la Cumbre.

Destacaría también que se han abierto negociaciones para celebrar un acuerdo de cooperación con Vietnam<sup>14</sup>. La Comisión Europea también ha hecho pública la posibilidad de que próximamente se inicien negociaciones con vistas a celebrar un acuerdo comercial preferencial con ASEAN<sup>15</sup>. Recordemos que, hasta el momento, la Comunidad Europea no ha celebrado ningún acuerdo de este tipo con países de la región.

#### **5. Países ACP**

Se acaba de aprobar, el 8 de junio, un paquete de 4 millones de euros de ayuda de urgencia para Somalia. La ayuda irá destinada fundamentalmente a aliviar la situación de los 350.000 desplazados internos existentes en el país.

En el capítulo de las ayudas, también se acordó la entrega de 25 millones de euro extra para aliviar el problema de la malnutrición en la región del Sahel.

#### **6. Norteamérica**

A principios de junio se ha celebrado la Cumbre Canadá/UE. La cumbre se ha articulado en torno a tres ejes: asociación económica, paz y seguridad y cambio climático. La declaración conjunta emitida al final de la Cumbre trasluce la buena sintonía que existe entre Canadá y la Unión<sup>16</sup>.

---

<sup>12</sup> Ibidem. Véase también:

[http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/president/focus/eu\\_russia\\_052007\\_en.htm](http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/focus/eu_russia_052007_en.htm)

<sup>13</sup> [http://ec.europa.eu/external\\_relations/japan/intro/summ\\_index.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/japan/intro/summ_index.htm)

<sup>14</sup>

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/712&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

<sup>15</sup>

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/319&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

<sup>16</sup> [http://ec.europa.eu/external\\_relations/canada/summit06\\_07/2007\\_declar\\_4june\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/canada/summit06_07/2007_declar_4june_en.pdf)

#### **IV LA PESC Y LA PESD**

La Unión Europea está preparando la creación de una misión Estado de Derecho en Kosovo<sup>17</sup>. La UE ha expresado ya su apoyo al plan presentado por Ahtisaari para la región de Kosovo y está impulsando la adopción de la necesaria Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas<sup>18</sup>.

#### **V LA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA**

En el Consejo Europeo de diciembre pasado ( 14 y 15 de diciembre) se acordó que “las cuestiones difíciles como las reformas administrativa y judicial y la lucha contra la corrupción se abordarán en primer lugar. Además en las negociaciones de adhesión se integrarán los resultados del diálogo político y económico. El ritmo del proceso de adhesión depende de los resultados de las reformas en el país con el que se negocia, y cada país será evaluado por sí mismo. La Unión se abstendrá de establecer cualquier fecha como plazo para la adhesión hasta que las negociaciones estén cercanas a su fin”. En las mismas Conclusiones de la Presidencia se subraya que “el futuro de los Balcanes Occidentales está en la Unión Europea”. Y en referencia a Serbia, se destaca que la colaboración con el Tribunal Penal para la exYugoslavia es una condición insoslayable. Se insiste, además, en el concepto de “capacidad de absorción” de la Unión.

El temor a un ascenso del fundamentalismo religioso en Turquía, provocado por la elección de Abdullah Gül como nuevo Presidente, ha llevado al propio Sarkozy a matizar sus reticencias a las negociaciones de adhesión con este país, negociaciones que se encuentran prácticamente bloqueadas desde diciembre pasado. No obstante, Sarkozy sigue manifestando inequívocamente su preferencia por una “asociación privilegiada”. El primer ministro turco, Erdogan, parece, por su parte, decidido a convencer a los europeos de que Turquía debería estar en la Unión. Sigue dando pasos en esta línea, como el reciente nombramiento de Ali Babacan, el jefe de las negociaciones con la Unión, como ministro de Asuntos Exteriores.

---

<sup>17</sup> [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/serbia/kosovo/eu\\_preparations\\_may\\_2007\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/serbia/kosovo/eu_preparations_may_2007_en.pdf) . Véase también: [http://www.consilium.europa.eu/cms3\\_fo/showPage.asp?id=1100&lang=ES](http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1100&lang=ES)[http://www.consilium.europa.eu/cms3\\_fo/showPage.asp?id=1100&lang=ES](http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1100&lang=ES)

<sup>18</sup> Ver Conclusiones de la Presidencia del Consejo, diciembre de 2006, párrafo 45: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/es/ec/92217.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/92217.pdf)