

CRÓNICA DE LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA (ENERO-DICIEMBRE 2010)

Alicia Cebada Romero*

I. EL PRIMER AÑO DE LA ALTA REPRESENTANTE PARA ASUNTOS EXTERIORES Y DE SEGURIDAD.

A un año de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa se puede hacer un primer balance de lo que se ha conseguido en el ámbito de la acción exterior. A pesar de las extraordinarias dificultades derivadas de una crisis económica que va progresando hacia arriba en una espiral que nos sigue acongojando, lo cierto es que la acción exterior se continua perfilando como un terreno en el que se juega el futuro de la Unión. Aunque se han puesto en marcha numerosas e importantes reformas, éstas no parecen en este momento suficientes para frenar el declive de la Unión, un declive que no es sólo económico, sino que ha venido acompañado de una pérdida de peso político en el escenario internacional. Es en cierta medida descorazonador constatar que a pesar de que con el Tratado de Lisboa se ha pretendido dar un impulso al proyecto de integración europeo, no se ha logrado evitar la pérdida de relevancia de la Unión. Para compensar este panorama sombrío, habría que tratar de aprovechar las oportunidades que se plantean en la era post-Lisboa para recuperar el paso perdido y evitar el hundimiento del proyecto europeo. Mucho dependerá del progreso que se haga en el desarrollo de los cambios que se han puesto en marcha y de los que se espera ese impulso vital definitivo tras la fase inicial de rodaje.

En el mundo multipolar actual necesitamos más que nunca un polo como la Unión, un sujeto abierto a los intereses de los otros y decidido a impulsar el multilateralismo¹. En lo que atañe a las capacidades, la Unión remozada tras Lisboa está en mejores condiciones que nunca para cumplir esta función, pero no lo podrá hacer sin contar con un apoyo decidido de los que siguen siendo los principales actores del proceso europeo: los Estados y los ciudadanos.

La Alta Representante y el Servicio Europeo de Acción Exterior son las piezas estelares en torno a las que se articula la nueva arquitectura institucional de la acción exterior².

* Profesora Titular de Derecho Internacional Público. Universidad Carlos III de Madrid.

¹ Sobre la apertura de la Unión Europea hacia los intereses de los otros he reflexionado en: "The European Union and the "otherness": can the EU reinforce global justice? A view from international law". En: NICKEL, R. (Ed.) "Conflict of laws and laws of conflict in Europe and beyond: patterns of supranational and transnational juridification", Antwerp, Oxford, Portland, Intersentia, 2010, p. 91-112

² Para un análisis más amplio, véase "La Alta Representante de la Unión Europea: la primera ministra integral de acción exterior". Documento de Opinión 19/2010, Instituto español de estudios estratégicos,

1. La Alta Representante de la Unión Europea como ministra integral de acción exterior.

Ya en la crónica de 2009 se hizo referencia al nombramiento de la baronesa Catherine Ashton como Alta Representante de asuntos exteriores y de política de seguridad de la Unión Europea. En aquella ocasión se subrayaba que la figura de la Alta Representante se transformaba completamente en el Tratado de Lisboa. Hay una cifra que pone de manifiesto el calado de los cambios que se introducen y es la que cuantifica las disposiciones de los tratados constitutivos en que encontramos referencia a esta figura. Son veinte artículos del Tratado de la Unión Europea (TUE)³ y trece del Tratado sobre el funcionamiento de la UE (TFUE)⁴. En contraste con las tres disposiciones del TUE⁵ y el único precepto del Tratado de la Comunidad Europea⁶ que se referían a su predecesor, el Alto Representante/Secretario General, en el Tratado de Niza.

De forma general, se puede decir que la Alta Representante y Vicepresidenta de la Comisión (AR/VP) asume no sólo las funciones que hasta su nombramiento venían siendo desempeñadas por Javier Solana, sino también las que lo habían venido siendo por la comisaria de relaciones exteriores, así como muchas de las tareas que se habían encomendado hasta ese momento a la presidencia rotatoria del Consejo que, de hecho, prácticamente ha cedido todo el terreno en el ámbito de la acción exterior a la Alta Representante.

Si ya la hiperactividad del Sr. Solana parecía sobrehumana, ¿qué decir de la que la Sra. Ashton tendría que desplegar para cumplir todas las funciones que le han sido asignadas? Se ha llegado a calificar a la agenda de la AR/VP como imposible. Y se la ha criticado duramente durante estos primeros meses de andadura por sus ausencias. Sin embargo parece razonable pensar que a medida que se vaya consolidando la administración que le dará apoyo, en la que una pieza fundamental es el Servicio europeo de acción exterior (SEAE), la Alta Representante estará en mejores condiciones para atender los compromisos que tiene por delante.

Aunque eran comprensibles las reticencias iniciales hacia el nombramiento de la Sra. Ashton, derivadas de su escasa experiencia en el área internacional, lo cierto es que en este primer año ha ido colocando las piezas que pueden permitirle en lo que le resta de mandato desplegar todo su potencial. No obstante, es cierto que una personalidad con más experiencia y, si se quiere, mayor carisma, podría haberse hecho con el cargo más rápidamente y quizás estar ya aprovechando las potencialidades que tiene.

disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/DIEEEO19-2010_AltaRepresentanteUE.pdf

³ Artículos 15, 17, 18, 21, 22, 24, 26, 27, 30, 31, 32, 33, 34, 36, 38, 41, 42, 43, 44, 46.

⁴ Artículos 215, 218, 220, 221, 222, 234, 238, 243, 246, 328, 329, 331 y 354.

⁵ Artículos 18, 26 y 27D.

⁶ Artículo 207.

A) Los poderes atribuidos a la AR/VP

La AR/VP es mucho más que una ministra de asuntos exteriores, pues también se ocupa de las políticas de seguridad y defensa que tradicionalmente son asumidas por otros ministerios en los gobiernos nacionales. Además tiene competencias en los aspectos externos del espacio de libertad, seguridad y justicia. Ella misma encarna, pues, el enfoque interagencia (whole of government approach).

Esta institución, que conlleva una concentración sin precedentes de funciones y competencias en una sola persona, no sólo no funcionará adecuadamente, sino que será claramente disfuncional, si no se ponen al servicio de la AR/VP las capacidades y los espacios necesarios para que pueda realizar sus funciones, que no se limitan a la coordinación, sino que pasan por la formulación de propuestas y el ejercicio de poderes ejecutivos.

La Alta Representante preside el Consejo de Asuntos Exteriores. Esta función la venía desempeñando, hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la presidencia rotatoria. Una de las cuestiones todavía abiertas es la de si la AR acabará presidiendo también un Consejo de Defensa, como una formación adicional del Consejo de la Unión Europea, desgajada del Consejo de Asuntos Exteriores. Como bien explica Natividad Fernández Sola⁷, esta había sido una iniciativa promovida por España desde la Presidencia de 2002. Se celebraban, desde entonces, reuniones informales de los ministros de defensa, en el seno del Consejo de Asuntos Exteriores, pero las decisiones eran adoptadas siempre por los ministros de asuntos exteriores. Lo que se ha conseguido, con la reciente presidencia española de 2010, es que los ministros de defensa puedan adoptar decisiones finales - como Consejo - en las áreas de su competencia, sin que tenga que obtenerse – adicionalmente – el visto bueno de los ministros de asuntos exteriores⁸.

La Alta Representante representa a la Unión en el área de la PESC. Dirige el diálogo político con terceros⁹ y expresa la posición de la Unión en las organizaciones internacionales y en las conferencias internacionales (artículo 27.2 TUE). Aquí es necesario delimitar funciones con el Presidente del Consejo Europeo (artículo 15.6 TUE). En la práctica, el Presidente del Consejo se ocupa de las relaciones con los Jefes de Estado y de Gobierno, mientras que C. Ashton está presente en el nivel ministerial.

⁷ Natividad Fernández Sola, “Un balance de la política común de seguridad y defensa durante la Presidencia española en 2010”, Real Instituto Elcano, ARI 129/2010, 6 de septiembre de 2010.

Disponible en:

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/ari129-2010

⁸ El 24 y 25 de febrero de 2010, durante la Presidencia española, se celebró el primer Consejo informal de ministros de defensa, en Palma de Mallorca. A pesar de ser una decisión apoyada por la Alta Representante, ésta finalmente no pudo acudir a la cita por lo que este primer Consejo informal tuvo que ser presidido por la ministra española de defensa.

⁹ En el Consejo de Asuntos Exteriores, de 25 de octubre de 2010, se le acaba de encargar que explore las posibilidades de mejorar la relación con Cuba.

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/117367.pdf

Se encarga a la Alta Representante *la coordinación de las posiciones de los Estados miembros (EM) en el seno de organizaciones internacionales* (artículo 34.1 TUE). Cuando algunos EM participen en organizaciones internacionales en las que no están representados los demás, mantendrán informados a la Alta Representante y a los Estados no representados. Se hace una referencia expresa al Consejo de Seguridad y se llega a establecer que si los Estados han llegado a un acuerdo sobre la necesidad de defender una posición común en el Consejo de Seguridad, los Estados miembros con representantes en el Consejo pedirán que la Alta Representante sea invitada a presentar esta posición.

No obstante, modificar las condiciones de representación de la UE ante Naciones Unidas para hacerla coherente con la estructura institucional de la acción exterior establecida en el Tratado de Lisboa, se está manifestando como una tarea mucho más complicada de lo que, en un principio, se esperaba.

Desde el 1 de diciembre de 2009, la delegación de la Comisión Europea ante Naciones Unidas se convirtió en delegación de la UE, que comparte en la actualidad la representación de la Unión ante Naciones Unidas con la Misión Permanente del país que ocupa la presidencia rotatoria del Consejo (Bélgica en la actualidad). La UE ha solicitado, en septiembre de 2010, en la última reunión anual de la Asamblea General, que se permita a la AR/VP representar a los Estados miembros en la Asamblea General de Naciones Unidas, a nivel interministerial. Hasta ahora la UE goza únicamente del estatus de observador, lo que no le da derecho a sus representantes a tomar la palabra. La solicitud se ha encontrado con la oposición de algunos países, principalmente africanos, sudamericanos y caribeños, que consideran que tal reconocimiento debería hacerse también a favor de otras organizaciones como la Unión Africana o el CARICOM. La propuesta de la UE no fue aprobada y lo único que se ha conseguido es el compromiso de seguir discutiéndola. En muchos medios, se ha presentado como un auténtico fracaso diplomático de la Unión, pues habrá que esperar hasta la próxima reunión de la Asamblea General para ver si se acepta que Catherine Ashton o el propio Van Rompuy puedan tomar la palabra, en nombre de la UE, en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas¹⁰. En el Consejo de asuntos exteriores del 25 de octubre la Alta Representante ha informado a los Estados sobre la situación en relación con el tema del estatus de la UE en la Asamblea General de Naciones Unidas¹¹. Lo cierto es que, en el momento actual, lo único que puede hacer la Alta Representante es comunicarse – informalmente con el Secretario General de Naciones Unidas- para

¹⁰ Véanse por ejemplo, las siguientes notas de prensa: EurActive, 15 de septiembre de 2010, <http://www.euractiv.com/en/future-eu/ashtons-speaking-rights-un-face-delay-news-497787> ; Toby Vogel “UN General Assembly postpones vote on special status for the EU”, en: EuropeanVoice, 14 de septiembre de 2010, disponible en: <http://www.europeanvoice.com/article/2010/09/un-postpones-vote-on-special-status-for-eu/68858.aspx>; Speronews, 22 de septiembre de 2010: <http://www.speroforum.com/a/40232/Hand-To-Mouth>

¹¹ Oficina de prensa del Consejo de Asuntos Exteriores, 22 de octubre de 2010, p. 4: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/117270.pdf .

hacerle llegar la posición de la UE y para quejarse de que todavía no se le haya reconocido el derecho a hablar ante la Asamblea General¹².

Propuesta y ejecución de políticas: En el terreno de la política exterior, incluyendo las políticas de seguridad y defensa, la Alta Representante será la cabeza visible, con poder de iniciativa y capacidad para ejecutar las políticas sobre la base del mandato del Consejo (artículo 27.1 del TUE). Es conveniente destacar que el poder de iniciativa de la AR se circunscribe a la PESC, pues en las demás áreas de la acción exterior se otorga la capacidad para presentar propuestas a la Comisión.

Igualmente destacable es el papel que se le asigna a la Alta Representante en el artículo 31 TUE y que tiene que ver con la *facilitación o impulso de la adopción de decisiones PESC en el seno del Consejo*. Tratará de que sea posible que la decisión se adopte en el Consejo y que no pase al Consejo Europeo en caso de que la adopción de una decisión por mayoría cualificada se vea paralizada por un Estado mediante alegación de que la decisión afecta a motivos vitales de su política nacional. En este caso la Alta Representante deberá tratar de hallar una solución aceptable para el Estado en cuestión. En cualquier caso, si no consigue desbloquear la situación, el Consejo puede aceptar – por mayoría cualificada – que el asunto se traslade al Consejo Europeo – que decidirá por unanimidad.

En lo que se refiere a la *ejecución de las políticas*, la Alta Representante actuará como mandataria del Consejo y ejercerá un poder compartido con los Estados miembros (artículos 24.1 y 26.3 TUE).

De acuerdo con lo establecido en el artículo 21.3, segundo párrafo, del TUE: “La Unión velará por *mantener la coherencia entre los distintos ámbitos de su acción exterior* y entre éstos y sus demás políticas. El Consejo y la Comisión, asistidos por la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, garantizarán dicha coherencia y cooperarán a tal efecto”. Es decir, la responsabilidad de mantener la coherencia recae sobre Consejo y Comisión, como instituciones, correspondiendo a la Alta Representante la función de asistirlas.

Como se puede apreciar son muchas las funciones que se le asignan a la Alta Representante, con carácter general. A éstas, además, hay que añadir las que con carácter específico le va encomendando el Consejo Europeo. Así, por ejemplo, se le ha encargado que presente propuestas sobre cómo mejorar las relaciones entre la Unión Europea y la OTAN o sobre cómo optimizar el diseño de las asociaciones estratégicas de la Unión con sus socios más relevantes. Para responder a todas las expectativas que se derivan de su amplio mandato, la Alta Representante necesita del Servicio europeo de acción exterior.

¹² Declaración de la AR/VP después de llamada realizada a Ban -Ki-moon, sobre Pakistán: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/10/380&type=HTML>.

2. El Servicio europeo de acción exterior

En el artículo 27.3 TUE se establece la referencia al SEAE, y se dice que el Alto Representante “se apoyará” en un servicio europeo de acción exterior. En la Decisión por la que se crea el SEAE se atribuye a la Alta Representante la dirección del servicio.

Esta Decisión se adoptó por el Consejo de Asuntos Exteriores, el 26 de julio de 2010¹³. Catherine Ashton marcaba un objetivo “we can now move forward to build a modern, effective and distinctly European service for the 21st Century. The reason is simple: Europe needs to shape up to defend better our interests and values in a world of growing complexity and fundamental power shifts”¹⁴. En el Consejo de Asuntos Generales del 25 de octubre se anunció la adopción de los reglamentos financieros y de personal del SEAE¹⁵, por lo que parecía garantizada su entrada en funcionamiento en diciembre de 2010. Sin embargo, la fallida aprobación del presupuesto de la Unión Europea para el 2011 puede retrasar este momento.

El servicio europeo de acción exterior es mucho más que un cuerpo diplomático. En realidad se configurará como una auténtica administración, que servirá de soporte a lo que se puede considerar como un ministerio integral de acción exterior. Esta estructura administrativa termina de perfilar la figura del Alto Representante como el primer ministro integrado, en lo que supone una aplicación del *comprehensive approach* que resulta muy destacable.

El servicio europeo de acción exterior tiene sus cuarteles generales en Bruselas. Es un organismo autónomo de la UE, separado de la Comisión y de la Secretaría General del Consejo. Está compuesto por una administración central y por las delegaciones de la Unión en el extranjero. Un tercio del personal del SEAE deberá provenir de los servicios diplomáticos de los EM y, como mínimo un 60% de los puestos deben ser cubiertos por funcionarios permanentes de la UE. Eso deja espacio (alrededor de un 6% de los puestos) para los expertos nacionales destacados, que pueden ocupar un puesto en el SEAE durante 8 años, con una posible extensión de 2 años adicionales.

Un reto importante es el que se deriva del cambio de naturaleza de las Delegaciones, que ya no representan únicamente a la Comisión europea y, por tanto, a uno de los componentes de la acción exterior. Los funcionarios trabajando en las Delegaciones no se encargarán únicamente de ejecutar las políticas exteriores comunitarias, sino que también deberán de ocuparse de la PESC e incluso de la PESD. Se está en fase de

¹³ Consejo de la Unión Europea, Decisión del Consejo estableciendo la organización y el funcionamiento del SEAE, 11665/1/10 REV 1, de 20 de julio de 2010, disponible en:

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st11/st11665-re01.en10.pdf>

¹⁴ EU Security and Defence News, Issue 21, 30 de julio de 2010, disponible en:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/mailling/file901.PDF

¹⁵ Consejo de la UE, Asuntos Generales, nota de prensa: 15349/10 Press 285 PR CO 28, de 25 de octubre de 2010, disponible en:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/genaff/117366.pdf

reclutar a expertos en estas áreas para las Delegaciones y está abierta la discusión sobre si se incorporarán agregados militares a las mismas.

Como ya he tenido ocasión de mencionar, el objetivo era que el SEAE esté funcionando en diciembre de este año. En estos momentos, la consecución de este objetivo depende de que se apruebe el presupuesto para el 2011.

II. LA PRÁCTICA DE LA ACCIÓN EXTERIOR

Si ánimo de exhaustividad, en las líneas que siguen se va a hacer un repaso de algunos de los aspectos más destacados de la acción exterior de la Unión Europea en este año.

1. Aspectos temáticos:

A) La política común de seguridad y defensa

Hay dos novedades fundamentales introducidas por el Tratado de Lisboa, en este ámbito, aunque todavía no se han puesto en marcha los mecanismos y modalidades necesarias para su aplicación. Hablamos de la cooperación estructurada permanente y de la cláusula de defensa mutua.

La *cooperación estructurada permanente* (CEP) abre la puerta a una política común de seguridad y defensa reforzada en la que no tienen por qué participar todos los Estados miembros de la UE, aunque a la incorporación de todos deberá estar abierta. En el protocolo 10 anejo al Tratado de Lisboa se establecen, a grandes rasgos, (artículos 1 y 2) las condiciones que deben cumplir los Estados para poder participar en una iniciativa de CEP. En el artículo 46 TUE se señala que la decisión de establecer la CEP se adopta por el Consejo, tras consultar con la Alta Representante, por mayoría cualificada. El carácter inclusivo, queda garantizado en el párrafo 3 del artículo 46. Las decisiones en el marco del CEP se adoptarán por unanimidad de los Estados participantes.

De acuerdo con el artículo 46 del TU los Estados interesados en participar en la CEP deben comunicar su intención de participar en la misma al Consejo y a la AR/VP. El primero, tras consultar con la segunda, y en un plazo de 3 meses desde que reciba dicha comunicación, decidirá – por mayoría cualificada – si se establece o no esa CEP. Una vez establecida, nuevos Estados pueden comunicar su intención de sumarse al proceso. La decisión de admitirlos se adopta por el Consejo y se requiere la mayoría cualificada de los Estados participantes. Si un Estado deja de cumplir los criterios establecidos de acuerdo con los artículos 1 y 2 del Protocolo, el Consejo puede decidir suspender su participación en la CEP. Esta decisión se adopta por mayoría cualificada de los Estados participantes. También existe la posibilidad de que alguno de éstos decida – por voluntad propia – abandonar la CEP.

Una vez que se establezca la CEP, las decisiones en el marco de la misma se adoptan y aplican por el Consejo – pero en una composición restringida, limitada a los Estados participantes. Las decisiones se adoptarán por unanimidad de éstos.

Habría que concretar los requisitos precisos que se exigen para participar en la CEP. Sven Biscop anticipa tres posibles opciones, que van de un menor a un mayor nivel de ambición: exigir el cumplimiento de los objetivos recogidos en el *headline goal* 2010, tratando de cubrir los déficits que han sido detectados; trabajar para incrementar la despleabilidad; y la más ambiciosa de todas que exigiría la identificación de nuevas capacidades en áreas en las que la UE no ha actuado todavía¹⁶. Probablemente los compromisos se referirán al incremento del índice de despleabilidad, al gasto en defensa medido en porcentaje del PIB (se podría exigir, como mínimo, que se mantuviese, lo que no es poco en el contexto actual de crisis¹⁷), a la participación en los proyectos de la Agencia Europea de Defensa y a la participación en las misiones¹⁸.

La Agencia Europea de Defensa desempeñará un papel clave en el marco de la cooperación estructurada permanente, pues puede contribuir a la definición de las condiciones para la participación, adaptándolas a las características de los Estados, evaluará el cumplimiento de los compromisos por parte de los Estados participantes y tratará de identificar posibilidades de reforzar la cooperación entre los Estados participantes y las oportunidades para integrar capacidades. Los Estados tienen el poder de decisión, pero es destacable la aceptación de un órgano de control.

En el ámbito de la CEP nada impide que no se creen líneas de acción específica – subproyectos – en el que no tendrían por qué participar todos y cada uno de los Estados que se han sumado a la CEP.

En definitiva, la CEP supone crear un marco en el que nivel de ambición política y de compromiso por parte de los Estados participantes se eleva y se hace explícito. Los Estados que se sumen a esta iniciativa deberán tomarse en serio el compromiso con el aumento y la transformación de sus capacidades¹⁹. No parece, sin embargo, que haya ahora la voluntad política necesaria para poner en marcha la CEP.

En lo que se refiere a *la cláusula de defensa mutua*, hay que destacar que la misma no convierte a la UE en una alianza militar. Como subraya Alvaro de Vasconcelos²⁰, disposiciones como el artículo 42.7 del Tratado de Lisboa, deberían ser vistas con normalidad y no como una manifestación de la transformación de la naturaleza de la

¹⁶ BISCOP, Sven. “Permanent Structured Cooperation... op. cit., p. 436-437.

¹⁷ En 2008 el gasto medio en defensa en la UE fue del 1,63% del PIB. Véase: BISCOP, Sven; GALMONT, Jo. “Permanent Structured Cooperation: in defence of the obvious” ISSOpinion, junio 2010, p. 1.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Sobre la cooperación estructurada permanente véase URREA CORRES, Mariola. “Los nuevos instrumentos jurídicos de la política común de seguridad y defensa”. En: *La política europea de seguridad y defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*, Cuaderno de Estrategia nº 145, Instituto Español de Estudios Estratégicos, p. 87 y ss.

²⁰ What ambitions for European defence in 2020? EUISS, noviembre 2009, p. 19.

Unión Europea. Es un compromiso articulado entre los EM, en el marco de la UE, pero no convierte la defensa territorial en un objetivo prioritario de la UE en cuanto tal. Se debe subrayar que se hace referencia al artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas y que se habla de una reacción en legítima defensa de los Estados miembros en caso de que uno de ellos haya sufrido una agresión armada en su territorio, no de una actuación de la Unión Europea (que sí se prevé en el caso de ataque terrorista o catástrofe natural o humana, en el marco de la cláusula de solidaridad) y no se llega a proclamar que un ataque contra un Estado miembro será considerado como un ataque contra todos o contra la UE – cosa que sí se hace en el artículo 5 del Tratado de Washington -. De manera que este precepto, tal y como Vasconcelos señala, no añade probablemente nada nuevo, pues antes de que existiese ya era inconcebible que los EM hubieran permanecido impasibles ante el ataque armado sufrido por uno de ellos. Se sitúa en el marco de la Carta de Naciones Unidas, con referencia explícita al artículo 51²¹. Y se formula una subordinación a la OTAN.

Considerando que un ataque terrorista se puede considerar una agresión armada, se puede establecer una conexión clara entre la cláusula de legítima defensa y la cláusula de solidaridad. En algunos casos en que se active la cláusula de solidaridad también se podría activar al mismo tiempo la cláusula de legítima defensa. En definitiva, hay una zona de intersección entre ambos dispositivos que permiten una acción simultánea en los ámbitos de seguridad interior y exterior.

B) Comercio

En noviembre la Comisión ha presentado un documento de debate titulado “Trade, Growth and world affairs: trade policy as a core component of EU’s 2020 Strategy”²². En este documento se hace hincapié en los beneficios de la liberalización comercial para el crecimiento, para los consumidores y para el empleo. Se considera al comercio como una de las patas indispensables de un *crecimiento inteligente*. El objetivo prioritario que se marca es concluir la Ronda Doha, pero también se subraya la importancia de impulsar las relaciones con nuestros más importantes socios comerciales: Estados Unidos, Japón, Rusia y China.

C) Cambio climático

Tras el fracaso de Copenhague, la UE ha rebajado sus expectativas en Cancún (20 noviembre – 10 diciembre 2010). En el momento en que se cierra esta crónica, la Conferencia se está todavía celebrando y no hay noticias sobre los resultados que se pueden alcanzar. La UE ha acudido a la cita con una lista de prioridades, entre las que se incluyen: el desarrollo de reglas de transparencia, la reforma y expansión de los mercados de emisiones de dióxido de carbono, la reducción de la deforestación tropical,

²¹ Sobre la regulación de la legítima defensa en derecho internacional, véase: GARCÍA RICO, Elena del Mar. “La legítima defensa en el Derecho internacional: ¿algo nuevo bajo el sol tras la Sentencia de la CIJ en el asunto de las plataformas petrolíferas?”, Revista española de Derecho internacional, vol. 55, nº 2, 2003, pp. 819-838.

²² http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/november/tradoc_146955.pdf

el desarrollo de políticas y medidas de adaptación, la gobernanza del Fondo climático verde previsto en Copenhague, la cooperación tecnológica y el desarrollo de capacidades de los países en vías de desarrollo, entre otras²³.

D) Ampliación y política de vecindad

Se han iniciado las negociaciones con Islandia y se ha concedido el estatus de candidato a Montenegro. Se ha producido la liberalización del visado en relación con Albania, Bosnia Herzegovina, que se han unido así al grupo de los países en los que la liberalización se había llevado a cabo en 2009: Montenegro, Serbia y la exrepública yugoslava de Macedonia.

En el marco de la política de vecindad se están negociando acuerdos de asociación con los países de Europa oriental. Las negociaciones comenzaron en enero de 2010 con Moldova²⁴ y en julio con Armenia, Azerbaijan y Georgia²⁵.

E) Lucha contra la pobreza: Objetivos del Milenio

Destaca la publicación en abril de la Comunicación de la Comisión sobre un plan de 12 puntos para apoyar los Objetivos del Milenio.²⁶

2. Desde la perspectiva geográfica

A) Oriente Medio

En el Consejo de asuntos exteriores de junio de 2010, se condena el uso de la violencia durante la operación militar israelí contra la flotilla en aguas internacionales y se solicita una investigación independiente de los hechos.

En términos muy duros se manifiesta el rechazo al bloqueo israelí sobre Gaza, declarándose que la situación es insostenible, que el bloqueo es inaceptable y políticamente contraproducente. Después, el Consejo condena el lanzamiento de cohetes y exhorta también a Hamas a que deje de interferir en el trabajo de las ONGs y las Agencias de Naciones Unidas en Gaza²⁷.

²³ IP/10/1620, de 29 de noviembre de 2010. Disponible en:

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1620&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

²⁴ Véanse las conclusiones del Consejo de asuntos exteriores, de 25 de octubre, sobre Moldova:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/117335.pdf

²⁵ IP/10/955, de 15 de julio de 2010.

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/955&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

²⁶ COM (2010) 159 final, de 21 de abril de 2010. Disponible en:

http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COMM_COM_2010_0159_MDG_EN.PDF

²⁷ Consejo de asuntos exteriores de la Unión Europea, 14 de junio de 2010.

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/115158.pdf

La Alta Representante ha estado recientemente en Oriente Medio para tratar de impulsar las negociaciones directas entre las partes y evitar el bloqueo de las mismas tras el anuncio, por parte de Israel, de que no iba a prorrogar la moratoria relativa a la construcción de asentamientos en territorio palestino²⁸. En una declaración de 29 de septiembre, la Alta Representante se lamentaba de la decisión israelí y se reiteraba la posición de la UE: los asentamientos son contrarios al Derecho internacional, constituyen un obstáculo para la paz y amenazan con hacer inviable la solución de los dos Estados²⁹.

B) Balcanes

Kosovo – La Alta Representante se puede anotar un éxito en este capítulo, pues consiguió que las partes aceptaran la resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas, de septiembre de 2010, en la que se acata el Dictamen del TIJ sobre Kosovo. La Alta Representante utilizó la condicionalidad positiva, con la zanahoria que representa la perspectiva de la integración en la UE, para que Serbia diese el visto bueno a la Resolución. Y como puso de manifiesto el comisario de ampliación y política de vecindad, en esta maniobra el apoyo de los Estados Unidos fue fundamental³⁰.

C) Africa

En el último trimestre del año se ha celebrado la tercera cumbre África/UE, en Trípoli (29 y 30 de noviembre de 2010)³¹, bajo el lema “inversión, crecimiento económico y empleo”. En esta cumbre se había proyectado firmar un comunicado conjunto sobre cambio climático, pero no se forjó el acuerdo necesario, por lo que el objetivo no se pudo alcanzar. En la Declaración final se recogen referencias al compromiso con la consecución de los objetivos del milenio, a la cooperación necesaria en materia de seguridad y lucha contra el terrorismo, a la voluntad de hacer el mayor esfuerzo para arreglar la situación en Somalia, la necesidad de colaborar para impulsar la consolidación de la democracia y el Estado de derecho y se reafirman en su posición favorable a la cooperación en marcos multilaterales y al apoyo a un multilateralismo efectivo. Las partes, finalmente, se citan para 2013 en Bruselas³².

²⁸ IP/10/1208, de 29 de septiembre de 2010.

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1208&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

²⁹ A 190/10, de 27 de septiembre de 2010.

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/116778.pdf

³⁰ Discurso pronunciado por el Comisario Fülle en la Universidad de Columbia, NYC, el 30 de noviembre de 2010. Disponible en:

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/10/706&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

³¹ Véase el discurso de clausura de la cumbre, pronunciado por el Presidente de la Comisión europea:

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/10/707&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

³² Declaración final de Trípoli: http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/doc_tripoli_declaration_en.pdf

Por ser un socio estratégico, merece la pena destacar la tercera cumbre celebrada con Sudáfrica, el 27 de septiembre, en Bruselas³³.

D) América Latina

Las negociaciones del primer acuerdo de asociación de la UE con un bloque regional culminaron en mayo de este año, con los países centroamericanos. Las partes, en la otra orilla del Atlántico, son los países miembros del Sistema de integración centroamericano, más Panamá. El acuerdo descansa sobre tres pilares: el diálogo político, la cooperación y la liberalización comercial.

En marzo se concluyeron las negociaciones de sendos acuerdos comerciales con Perú y Colombia³⁴.

E) Estados Unidos

Estados Unidos sigue siendo para la Unión un socio insustituible, aunque el carácter descafeinado de la cumbre que se celebró en Lisboa en octubre puede hacer dudar de que la Unión ocupe el mismo lugar en su orden de prioridades en política exterior.

Aún así este año ha sido un año de avances en las relaciones transatlánticas. En febrero entraron en vigor los acuerdos de extradición y asistencia legal entre la UE y los EEUU, que habían sido adoptados en 2003³⁵. Se trata de tratados internacionales adoptados por la UE en el marco del tercer pilar, lo que implica que fueron negociados por la Presidencia, sobre la base de un mandato del Consejo (artículo 24 TUE). La negociación fue un proceso complicado que se extendió durante algo más de un año (desde mayo de 2002 hasta junio de 2003). Se trataba de implementar una de las medidas contempladas en el Plan de acción de la UE en la lucha contra el terrorismo, de 21 de septiembre de 2001, que contemplaba la celebración de un acuerdo sobre asistencia jurídica y lucha contra el terrorismo con los EEUU.

El Acuerdo de extradición incorpora algunos aspectos novedosos como la previsión – en el artículo 6 – de la posibilidad de que los Ministerios de Justicia tramiten directamente una solicitud de detención preventiva, sin necesidad de pasar por los canales diplomáticos; o la posibilidad de presentar la solicitud de extradición en la Embajada del Estado requerido ante el Estado requirente, si la persona cuya extradición se insta está detenida provisionalmente por el Estado requerido (artículo 7.1) Además se

³³ http://www.europa-eu-un.org/articles/es/article_10129_es.htm

³⁴ Véase el discurso pronunciado por el comisario europeo de comercio, De Gucht, ante el PE, comentando los beneficios derivados de la firma de estos acuerdos:
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/10/101&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

³⁵ Fueron los primeros acuerdos internacionales celebrados por la UE sobre la base de los artículos 24 y 38 del TUE, es decir, los primeros acuerdos del tercer pilar. Sobre las relaciones transatlánticas en el ámbito de la libertad, seguridad y justicia, se puede ver el Documento de Trabajo 8/10 de la Fundación Ideas para el progreso: “Ideas para la creación de Atila: Área Transatlántica de Integración para la Libertad Ampliada”, disponible en: http://www.fundacionideas.es/sites/default/files/pdf/DT_08.pdf

prevé la extradición por conspiración o tentativa. También se establece la posibilidad de “entrega temporal” cuando la persona reclamada está cumpliendo una pena impuesta en el Estado requerido, así como un procedimiento acelerado de extradición (simplificado) cuando media el consentimiento de la persona cuya entrega se solicita.

Tal y como se establece en el artículo 3.2 a) del acuerdo, ha sido necesario que cada Estado miembro determine en un Instrumento escrito con los EEUU la forma en que se seguirá aplicando el tratado bilateral de extradición vigente entre estas dos últimas partes.

En relación con la pena de muerte, hay una declaración de España en la que se dice que las autoridades españolas “deberán denegar” la extradición si la parte requirente no ofrece garantías suficientes desde el punto de vista de la parte requerida de que:

- no impondrá la pena de muerte, o bien
- de que si se impone no será ejecutada

El *Tratado sobre asistencia legal*, incluye disposiciones que facilitan el intercambio de información para la lucha contra el terrorismo y el crimen. No es un secreto que fue muy difícil llegar a un acuerdo en este ámbito, puesto que mientras que en EEUU no existe un mecanismo judicial de protección de datos, en Europa la protección de datos personales está configurada como un derecho fundamental, que los jueces se ocupan de garantizar. Se trataba, pues, de combinar dos sistemas muy diferentes. Se establece la posibilidad de crear equipos conjuntos de investigación, la toma de declaración a testigos por videoconferencia, el uso de medios de comunicación rápidos para tramitar las solicitudes, la extensión de la asistencia a las autoridades administrativas, no sólo a las judiciales.

La relación entre la UE y los EEUU se enturbió a raíz del acuerdo SWIFT, a cuya ratificación se negó el Parlamento europeo en febrero de 2010, una vez que ya se estaba aplicando de manera provisional. El Parlamento rechazaba la transmisión masiva de datos, así como la ausencia de control judicial en EEUU. El 28 de junio, recogiendo las reivindicaciones del Parlamento, se firmó un nuevo acuerdo que fue aprobado por esta institución en julio y entró en vigor en agosto.

La adopción del acuerdo sobre transmisión de datos de los pasajeros, sobre el que el Parlamento europeo ha expresado también sus reticencias, sigue pendiente.

III. CONCLUSIONES

La Unión Europea no está pasando por su mejor momento. Se da una combinación extraña de circunstancias que han sumido en el desconcierto a muchos europeistas. Por un lado, el proceso de *desconstitucionalización* que culminó con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa ha difuminado la imagen de la Unión Europea y ha perjudicado a su legitimidad y a la de sus Instituciones. Pero, por otro lado, hay que reconocer que en el Tratado de Lisboa se han mantenido muchos de las reformas que hacían posible hablar

de los Tratados constitutivos como una Constitución. A lo largo de esta crónica se ha puesto de manifiesto como algunas de estas reformas se localizan precisamente en el ámbito de la acción exterior de la Unión, un campo en el que ésta se juega muchas veces su reconocimiento, autoridad y, en definitiva, su legitimidad. El que acabe prevaleciendo la dinámica *desconstitucionalizadora*, que condenaría a la Unión a una irremisible irrelevancia, o que, por el contrario, se consoliden y progresen los elementos constitucionales que den solidez a la Unión en el escenario internacional, entre otros, depende en gran medida de la voluntad política de los Estados miembros. Pero no únicamente. Los ciudadanos europeos, y la Institución elegida directamente y por sufragio universal por los ciudadanos, así como la Comisión Europea, como encarnación del espíritu supranacional, tienen mucho que hacer a la hora de impulsar una u otra dinámica. Más que nunca, en este momento en que los mercados parecen controlar a los Estados, los ciudadanos europeos nos merecemos una Unión Europea fuerte, capaz de desarrollar una acción exterior no sólo inteligente, sino también humana y que se realice y se proyecte por encima de los intereses unilaterales de cada uno de los Estados miembros. La Unión Europea necesita una visión estratégica a medio y largo plazo para corregir la miopía que caracteriza la actuación no sólo de la propia Unión, sino también la de los Estados condicionados por los ciclos políticos. Las nuevas estructuras creadas en el ámbito de la acción exterior pueden impulsar el diseño de esa estrategia. Lo deberían hacer en estrecho contacto con el Parlamento. Y los ciudadanos debemos apoyar e impulsar este tipo de procesos.