

Una aproximación a los medios de actuación de la Unión Europea como actor civil en la sociedad internacional

An Approach to European Union's Means of Action as a Civil Actor in the International Society

Gloria Fernández Arribas*

Resumen

La actuación de la Unión Europea como actor en la sociedad internacional se ha llevado a cabo principalmente a través de una actividad de carácter civil. Las innovaciones que presenta el Tratado de Lisboa en cuanto a la acción exterior de la Unión Europea y la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior, constituyen elementos esenciales de la nueva imagen que ésta pretende proyectar, así como de los medios de los que dispondrá para relacionarse con terceros. Pero sin duda dicho bloque se ha valido de su gran capacidad económica para desarrollar su influencia, y para ello ha utilizado medios como, entre otros, la Política Comercial Común, los acuerdos de cooperación y asociación o las ayudas al desarrollo. Junto a éstos, también ha utilizado medios relacionados con la PESC en el marco de una actuación civil, lo que confirma su papel esencial como actor civil en la sociedad internacional.

Palabras clave: Unión Europea, sociedad internacional, cooperación, integración, desarrollo, Política Exterior y de Seguridad Común, relaciones internacionales.

Abstract

The European Union has developed its activity in the international society mainly as a civilian actor. The innovations introduced by the Lisbon Treaty in the external action of the European Union and the establishment of the European External Action Service represent essential elements of the new image that the European Union expects to offer to international society as well as the means that it will have in order to develop its relationships with thirds actors and subjects. The European

* Doctora en Derecho Internacional por la Universidad Pablo Olavide (Sevilla, España), donde se desempeña como catedrática. Especialista en la Unión Europea y sus relaciones internacionales. Actualmente colabora en el Centro de Derecho Europeo e Internacional (La Haya, Países Bajos), donde investiga las relaciones de la Unión Europea con el Proceso Kimberley. Ha realizado estancias de investigación en la Universidad de Fordham, Estados Unidos, y en King's College, Inglaterra. Correo electrónico: gferarr@upo.es

Union has used its economic power in order to obtain influence, using different methods as the Commercial Community Policy, the stabilisation and association agreements, or the development policy. Together with these methods, the European Union has also acted in the area of CFSP, again using civilian capabilities, which confirms the primarily role as a civilian actor of the Union in the international society.

Key words: European Union, international society, cooperation, integration, development, enlargement, Common Foreign and Security Policy, international relations.

Introducción

Con este trabajo se pretende poner de manifiesto la importancia de la Unión Europea (UE) en la sociedad internacional y señalar los medios de los que se vale para ello, principalmente los medios civiles. Con ello se pretende mostrar, a pesar de la difícil situación y la grave crisis económica en la que se encuentra sumida en la actualidad, que la UE continúa siendo un actor esencial en el ámbito internacional, influyendo a través de sus políticas y acuerdos en aspectos fundamentales que rigen no sólo las relaciones entre Estados y Estados y organizaciones internacionales, sino que influye también en cuestiones internas de los Estados, como los derechos humanos. En este sentido, se pondrá de manifiesto que el ser principalmente un actor civil no es óbice para convertirse en una potencia a escala mundial, tal y como se viene observando con el ascenso de nuevos potencias.

Para ello, se estudiarán en primer lugar las características de la UE como actor *sui generis*, continuando con el análisis de los medios de actuación de carácter político y económico, entre los que se señalarán específicamente los acuerdos de cooperación y asociación, la política de ampliación, la política de cooperación al desarrollo, la cláusula de condicionalidad y la ayuda humanitaria. Por último, se realizará una referencia a los medios de que dispone la UE en el ámbito de la política exterior y de seguridad común.

Pero a la hora de iniciar esta aproximación a las capacidades de la UE como actor internacional es necesario analizar en primer lugar y en relación con la misma, los diferentes elementos que caracterizan a las organizaciones internacionales intergubernamentales como actores internacionales.

En primer lugar, y quizás sea el elemento que plantee mayores dudas debido a la especificidad de la UE como organización internacional, se hará mención a la independencia de la organización.

En relación con la Unión, esta independencia se ha ido acentuando debido a una mayor participación de todas las instituciones en las distintas materias, y principalmente debido a la participación del Parlamento Europeo, al no quedar ya las decisiones exclusivamente en manos del Consejo, principal representante de los intereses de los gobiernos de los Estados miembros. De otro modo, sí continúa

siendo un obstáculo para esta mayor independencia de la Unión la existencia de competencias compartidas con los Estados miembros, lo que conlleva la limitación de su capacidad de actuación en determinados campos, así como el peculiar sistema de adopción de decisiones en determinadas materias relativas a la política exterior de la UE, ya que a pesar de haber sido eliminado el sistema de pilares de la UE, se sigue manteniendo la adopción de decisiones por unanimidad en determinadas materias,¹ salvo excepciones, lo que ha sido considerado por diversa doctrina como prueba de su falta de independencia.² En este sentido, todavía quedan ciertas materias en las que la participación del Parlamento y de la Comisión es mínima, como son las políticas de seguridad y defensa, elementos esenciales de la política exterior, y que pueden constituir medios fundamentales de actuación e influencia de la Unión en la sociedad internacional.

A pesar de ello, es necesario mencionar que todos los actores se ven condicionados en sus actuaciones y que el hecho de que la Unión se vea condicionada en cierta medida por los Estados miembros, no del todo, ya que no hay que olvidar el papel de las instituciones, no le priva completamente de la autonomía y de la capacidad de actuar en la esfera internacional con la finalidad de alcanzar los objetivos propuestos.

Por otra parte, también será oportuno para el análisis de la UE como actor la mención de los requisitos, expresados por Sjöstedt y recogidos por Bretherton y Vogler,³ para ser un actor internacional y que en todo caso, con mayor o menor claridad y dificultad, se dan en la UE: el compromiso compartido de valores y principios, la habilidad para identificar prioridades y formular políticas, la habilidad para negociar con otros actores, la disponibilidad de instrumentos políticos y la legitimidad interna. Todo ello viene a confirmar con mayor firmeza la consideración de esta organización como actor internacional.

Por último, en cuanto a la capacidad de influencia de la UE, la misma deberá ser analizada desde un punto de vista diferente al del resto de organizaciones, ya que los intereses y los medios de ésta podrían considerarse superiores a los del resto. Así, como se verá, la influencia de la Unión en la sociedad internacional se llevará a cabo mediante los medios propios de las organizaciones internacionales como el diálogo, pero además a través de la legitimación de situaciones de hecho, la información o la reducción de tensiones internacionales. También lo hará

¹ Véanse artículos 22, 24 y 31 del Tratado de la Unión Europea (TUE), varias versiones, disponible en <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/capabilities.aspx?land=en>

² Emmanuelle Bribosia y Anne Weyemberg, "La personnalité juridique de l'Union Européenne" en Marianne Dony (dir.), *L'Union Européenne et le mode après Amsterdam*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruselas, 1998, p. 48.

³ Charlotte Bretherton y John Vogler, *The European Union as a Global Actor*, Routledge, Londres, 1999, p. 36.

mediante otra serie de actuaciones que son el objeto de estudio de este trabajo y que convierten a la UE en un actor único en las relaciones internacionales, en un actor *sui generis*.⁴ En todo caso, es necesario señalar que todos estos medios y políticas que utiliza la Unión para influir en el sistema internacional y en otros sujetos y actores internacionales pueden ser, en sí mismos, objeto de amplios trabajos, siendo la intención de este estudio resaltar el modo en que influyen y condicionan a estos entes.

Las características de la UE como actor

Lo primero que se debe señalar en relación con esta materia es la naturaleza de la Unión como actor internacional, la cual, como es de sobra conocido, es principalmente de carácter civil, a pesar de las distintas misiones militares desarrolladas por ella. En este sentido la UE se ha valido, y lo hace en la actualidad, de numerosos medios no militares, esto es, de medios diplomáticos, económicos o legales para ejercer su influencia en la sociedad internacional y conseguir así sus objetivos. De este modo, es posible afirmar que la UE, utilizando estos medios, es hoy un actor esencial en la escena internacional, lo que no la convierte en automático en una potencia internacional o superpotencia, ya que para ello es posible que fuese necesario disponer además de una gran capacidad militar así como una fuerte economía, elemento este último en el que sí ha venido destacando la Unión y que ha constituido, como veremos, su principal medio de acción, a pesar de encontrarse actualmente inmersa en una crisis financiera.

La consideración de la UE como actor civil se puede observar y confirmar mediante los ámbitos en los cuales ha actuado con mayor éxito y en los que dicha actuación sólo puede ser llevada a cabo mediante capacidades civiles, tales como desarrollo, medio ambiente, educación, comercio, etc.

En este sentido, como actor civil, la UE ha llegado a ser considerada por determinada doctrina como un modelo alternativo para encarar los retos de la globalización frente al modelo militar estadounidense. Incluso se han llegado a considerar igual de efectivos los medios utilizados por la Unión como actor civil, que aquellos que puedan ser utilizados por cualquier actor militar. Así, Aldecoa Luzárraga⁵ considera que “lo militar no es hoy la única fuente de distribución del poder” y que “la potencia militar ya no es tan determinante”. Esta opinión es también compartida por Teló,⁶ que va más allá afirmando la posible superioridad

⁴ *Ibidem*, p. 45.

⁵ Francisco Aldecoa Luzárraga, *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos*, Tecnos, Madrid, 2002, p. 387.

de estos medios frente a los militares.

Frente a esta postura se encuentra la de aquellos que consideran necesario para el desarrollo pleno de cualquier actor, y por tanto de la UE en la escena internacional, la capacidad militar, el poder militar. Postura defendida, entre otros, por Bull⁷ y Hill,⁸ que consideran que el elemento principal para el desarrollo completo y el éxito de la Unión como actor se encuentra en el elemento militar. En este sentido, De Wilde D'Estmael⁹ otorga una gran importancia a la capacidad militar, ya que en relación con las sanciones económicas que pueda llegar a imponer la Unión, considera que éstas no serían efectivas si no estuviesen respaldadas por un posible uso de la fuerza posterior en caso de incumplimiento.

Del mismo modo se pronuncia también Treacher,¹⁰ pero considerando que la UE dispone ya de dicha capacidad militar. Así, según él, a partir del Tratado de Ámsterdam, con la incorporación de las Misiones Petersberg o la consideración de la Unión Europea Occidental (UEO) como parte integrante del desarrollo de la Unión,¹¹ es cuando la UE se convierte en un actor militar.

En este sentido, es cierto que Ámsterdam puede considerarse el punto de partida para avances importantes en la militarización de Europa, principalmente mediante la Declaración de St. Maló en 1998, o el Consejo Europeo de Colonia de 1999, que es sin duda el que mayores novedades aporta recogiendo los objetivos de la declaración anterior, prestándose especial atención a la necesidad de reforzar la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) mediante una capacidad de acción autónoma de la Unión.

Con este fin se crearon órganos como el Comité Político y de Seguridad, el Comité Militar de la UE, el Estado Mayor, o un Centro sobre Satélites y un

⁶ Mario Teló, "European Union, Global Governance and World Order after September 11th 2001" en Paul Magnette (ed.), *La Grande Europe*, Editions de l'Université de Bruxelles, Institut d'Études Européennes, Bruselas, 2004.

⁷ Hedley Bull, "Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms?" en *Journal of Common Market Studies*, núm. 21, Universidad del Bristol-UACES, 1982, pp. 149-170.

⁸ Christopher Hill, "The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role" en *Journal of Common Market Studies*, Universidad del Bristol-UACES, núm. 31, 1993, pp. 305-328.

⁹ Tanguy De Wilde D'Estmael, *La dimension politique des relations économiques extérieures de la Communauté Européenne*, Bruylant, Bruselas, 1998, p. 332.

¹⁰ Adrian Treacher, "From Civilian Power to Military Actor: The EU's Resistable Transformation" en *European Foreign Affairs Review*, núm. 9, 2004, p. 57.

¹¹ La UEO, si bien no ha desaparecido mediante su integración en la UE, sí ha sufrido una modificación importante en cuanto a sus funciones, ya que mediante la Declaración de Marsella de noviembre de 2000, los miembros de la organización decidieron que ésta conservaría únicamente una serie de funciones residuales, principalmente las establecidas en los artículos V y IX del Tratado Modificado de Bruselas; estos es, la de ayuda y asistencia en caso de ataque armado a algunos de los miembros y la de elaboración de informes referidos principalmente al control de armas.

Instituto de Estudios sobre Seguridad. También en el ámbito de los recursos militares se estableció la necesidad de desarrollar fuerzas caracterizadas por la capacidad de despliegue, la sostenibilidad, la interoperatividad, la flexibilidad y la movilidad.

Junto con estos Consejos es necesario mencionar también el Consejo Europeo de Helsinki de 1999, cuyo origen se encuentra, como en los casos anteriores, en el exiguo papel que había desarrollado la Unión en la crisis de Kosovo en 1998, y que volvía a poner de manifiesto la superioridad estadounidense en este campo, así como la debilidad de la Unión para la gestión de este tipo de crisis. También se analizará Niza, que estableció nuevos acuerdos y estructuras para facilitar el cumplimiento de las Misiones Petersberg.

Pero es sin duda el nuevo Tratado de Lisboa el que más claramente recoge la capacidad militar de la Unión, al mencionar de manera expresa la posibilidad de que la Unión haga uso de dichos medios para llevar a cabo la política exterior y seguridad común, creando incluso una Agencia Europea de Defensa.

Todo esto podría llevar a considerar a la Unión como un nuevo actor militar en la escena internacional, y en cierta medida así es, ya que dispone de medios con los que pretende influir en las relaciones internacionales y en principio, capacidad para ello. Pero, ¿podría ser considerado un actor militar relevante? La autoridad ejercida a través de estos medios ¿ha influido de manera sustancial en el comportamiento de otros actores? Por otra parte, ¿goza de una independencia significativa de los Estados miembros?, ¿y de la OTAN?

Sin analizar en profundidad todos estos aspectos que requerirían un estudio amplio, es posible afirmar que la capacidad militar de la UE no es comparable a la de las mayores potencias, ni en cuanto a su volumen ni en cuanto a su capacidad de actuación,¹² por lo que sus acciones en este campo quedarán en cierta medida a la sombra de la de los actores con mayor capacidad. Además, debido al complicado sistema para ponerlas en práctica, así como a la escasez de medios propios, unidos a otra serie de elementos, estas actuaciones no serán muy abundantes,¹³ si bien es cierto que la UE se ha hecho presente en algunos de los

¹² Las capacidades de la UE dependen en todo caso de las aportaciones de los Estados miembros y del nivel de compromiso de los mismos, que si bien es cierto que han aumentado, no elimina el carácter dependiente de la Unión en este sentido. Véase artículo 42 TUE, disponible en <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/capabilities.aspx?land=en>

¹³ Actualmente la Unión tiene tres operaciones desplegadas en el marco de la Política Europea de Seguridad y Defensa en las que se vale de medios militares. Éstas son: la Operación Militar en Bosnia y Herzegovina (EUFOR-Althea), la Misión Militar destinada a contribuir a la formación de las fuerzas de seguridad somalíes (EUTH-Somalia) y la Operación Militar destinada a contribuir a la disuasión, prevención y represión de los actos de piratería y de robo a mano armada frente a las costas de Somalia (EUNAVFOR-Atalanta). Junto con estas misiones nos encontramos con las

principales conflictos o crisis internacionales.¹⁴

Por tanto, considerando que probablemente la UE no llegue convertirse en una potencia militar de carácter comparable a Estados Unidos, también es cierto que la capacidad militar efectiva es un elemento a utilizar por un actor para la consecución de sus intereses, y por tanto, como elemento esencial que aumenta el poder de cualquier actor, debe ser tomado en consideración por todo aquel que pueda aspirar a jugar un papel determinante a escala internacional.

El hecho de buscar alternativas al uso de la fuerza como medio de presión o simplemente como garantía de confianza o respeto, no impide ni es incompatible con la disposición de los mismos como medio alternativo o complementario. Por tanto, la Unión, junto con el desarrollo de sus capacidades civiles que le permitirán desplegar y ponerse al frente de un nuevo tipo de relaciones internacionales, no debe olvidar el desarrollo de sus capacidades militares, si tiene como objetivo convertirse en alternativa y actor esencial, principal y completo de la sociedad internacional.

De este modo, y como consecuencia de este análisis, a la hora de estudiar a la UE como actor internacional será más conveniente y productiva su consideración como actor civil, ya que es en el campo donde verdaderamente puede ser considerada una potencia internacional, aunque también en este caso adolece de limitaciones y dificultades.

Entre las dificultades mencionadas, y tomando en consideración el análisis realizado por Aldecoa Luzárraga,¹⁵ se mencionarán aquellas que pueden considerarse como principales, si bien una de ellas podría afirmarse que en principio ha desaparecido con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa esto es, el sistema de pilares, siendo las siguientes la separación entre los aspectos políticos y económicos de las relaciones exteriores de la UE y la falta de visibilidad de la Unión, apareciendo aquí el problema de la representación exterior, que se ha intentado mejorar mediante la puesta en marcha del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE).

En relación con la primera dificultad, debe señalarse que ha provocado en numerosas ocasiones una falta de coordinación que ha dificultado la adopción de

misiones de policía o misiones en las que intervienen medios policiales, como la Misión de Policía en Bosnia y Herzegovina (EUPM), la Misión de Policía para los Territorios Palestinos (EUPOL COPPS), Misión de Policía en Afganistán (EUPOL Afganistán), y la Misión de Policía en la República Democrática del Congo (EUPOL RD Congo).

¹⁴ La UE tiene actualmente misiones tanto civiles y militares en Bosnia, Kosovo, Palestina, Somalia, Congo, Georgia, Iraq, Moldavia y Afganistán.

¹⁵ Francisco Aldecoa Luzárraga, *op. cit.*, p. 287.

determinadas decisiones o el ejercicio de determinadas acciones, además de haber atenuado el éxito de las mismas. Esta división en pilares, a pesar de quedar eliminada en el Tratado de Lisboa, sigue manteniendo su reflejo en los métodos de actuación en PESC, que como se mencionó continúan siendo diferentes a los del resto de políticas de la Unión, lo que podrá seguir provocando dificultades.

En lo referido a las siguientes dificultades, apuntar que hasta ahora la Unión no se expresaba mediante una sola voz, no actuaba en los foros internacionales mediante una única institución o representante, además de que su actuación era llevada a cabo de una manera u otra y a través de un determinado representante según la materia a tratar. De este modo aparecía el Alto Representante PESC con cuatro entes que intervenían en las relaciones exteriores de la Unión y en su representación, que eran junto con la anterior, la Presidencia, la Comisión y el Consejo, ejerciendo funciones distintas según la materia a tratar.

Todo esto provocaba una falta de estabilidad e incluso de credibilidad, que afectaba a sus relaciones exteriores y por tanto a su papel como actor internacional. Esta situación no encuentra tampoco solución en el nuevo Tratado de Lisboa, ya que a pesar de otorgar una mayor importancia y representatividad al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y establecerlo al frente de la Política Exterior y de Seguridad Común y como vicepresidente de la Comisión, el Presidente del Consejo Europeo continúa asumiendo la representación exterior de la Unión en PESC,¹⁶ y la Comisión la representación de la Unión en materia exterior excepto en lo que se refiere a PESC.¹⁷

A esta situación se intenta poner remedio mediante la creación del SEAE mediante la Decisión 2010/427, por la que se establece la organización y el funcionamiento de éste,¹⁸ que tiene como finalidad principal otorgar una mayor eficacia y coherencia a la acción exterior de la UE.

En este sentido, el SEAE se ha creado como un organismo autónomo¹⁹ bajo la dirección de la Alta Representante europea, al que se han trasladado algunas de las materias relacionadas con la acción exterior de la UE, si bien a pesar de que se

¹⁶ Artículo 15.5 TUE.

¹⁷ Artículo 17 TUE.

¹⁸ DOUE, núm. 210, de 3.8.2010, p. 30, sobre las distintas propuestas de SEAE véase Gloria Fernández Arribas, “El Servicio Europeo de Acción Exterior: un paso más hacia la coherencia de la Acción Exterior de la Unión Europea” en José Manuel Sobrino Heredia (dir.), *El desarrollo del Tratado de Lisboa: un balance de la Presidencia Española*, Colección Escuela Diplomática, núm.17, Madrid, 2011.

¹⁹ Véase Juan Santos Vara, “El Servicio Europeo de Acción Exterior: un nuevo instrumento para mejorar la eficacia y la coherencia de la Acción Exterior” en *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 23, Universidad Complutense de Madrid, España, 2011, pp. 8 y ss.

trataba de una oportunidad única de unir todos los recursos de que disponía la Unión en materia exterior,²⁰ otras materias siguen estando en manos de la Comisión, lo que puede provocar recelos en cuanto a la efectividad del mismo.²¹ Así, la PESC, derechos humanos, algunos aspectos de cooperación al desarrollo y de la Política de Vecindad pasan a la PESC, mientras que comercio, ampliación, ayuda humanitaria, gestión de la cooperación al desarrollo y determinados aspectos de vecindad siguen en manos de la Comisión.

Esta división de materias entre la Comisión y el SEAE puede afectar a la visibilidad de la Unión frente a terceros, ya que de nuevo se encuentran con distintos entes participando en la acción de exterior e incluso compartiendo determinadas materias, lo que dificulta presentar a la Unión como un ente unitario, ya que dependiendo de la materia a tratar habrá que dirigirse a la Institución o al Servicio. Frente a esta opinión se considera que por ejemplo las delegaciones de la Unión sí le otorgarán una mayor visibilidad en el mundo al adquirir más competencias y convertirse el jefe de la delegación en “la persona de referencia en el país anfitrión”.²²

De otro modo y a pesar de que esta división de materias pueda afectar también a la coherencia de la acción exterior de la UE, “las esperanzas” están puestas en que se lleve a cabo una correcta coordinación entre ambos entes, considerándose esencial el principio de cooperación leal recogido en el artículo 4.3 TUE y que sería también de aplicación al SEAE, según se deriva del artículo 3 de la Decisión por la que se establece el funcionamiento del SEAE.²³ Junto con esta obligación de cooperación entre el SEAE y el resto de Instituciones y entre el SEAE y los servicios diplomáticos de los Estados miembros, Martínez Capdevila²⁴ ha señalado otra serie de factores que pueden contribuir a una mayor coherencia en la acción exterior de la UE, entre ellos el hecho de que el SEAE sea una plataforma

²⁰ Maxime Lefebvre y Christophe Hillion, “The European External Action Service: Towards a Common Diplomacy?” en *European Policy Analysis*, junio, 2010, p. 7.

²¹ Juan Santos Vara, *op. cit.*; Mercedes Guinea Llorente, “El Servicio Europeo de Acción Exterior: implicaciones para la UE como actor estructural de las Relaciones Internacionales” en José Manuel Sobrino Heredia, *op. cit.*

²² Carmen Martínez Capdevila, “La adecuación del Servicio Europeo de Acción Exterior a los retos globales de la UE: unas reflexiones en clave crítica” en *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 24, 2011, p. 14.

²³ Van Vooren señala que este principio de colaboración, si bien conlleva una cooperación recíproca, excluye las materias referidas a PCSD, si bien considera que a contrario se puede deducir una obligación de información en iniciativas en las que la PCSD y otras políticas de la Unión están relacionadas, y ello con base en que la obligación de cooperación es de carácter general. Véase Bart Van Vooren, “A Legal-Institutional Perspective on the European External Action Service” en *Common Market Law Review*, núm. 48, 2011, pp. 497-498.

²⁴ Carmen Martínez Capdevila, *op. cit.*, pp. 9-13.

común que presta servicios al Consejo y a la Comisión, la presencia de las direcciones geográficas en el SEAE que diseñarán “un marco político coherente”²⁵ para las relaciones con otros países y regiones, la unión en el SEAE de personal de la Comisión y el Consejo o la presencia de representantes de la Alta Representante en los grupos de trabajo o Comités del Consejo.

En todo caso sí resulta lógico que este sistema lleve a una mayor colaboración entre ambos entes y por tanto a una mayor coherencia, ya que se toma en cuenta como ejemplo aquellas materias que comparten, como la cooperación al desarrollo; la Decisión de 2010 establece que las propuestas relativas al Fondo Europeo de Desarrollo y al Instrumento de Cooperación al Desarrollo deberán ser elaboradas en conjunto por el SEAE y la Comisión.²⁶ Obligaciones como éstas, a falta de unidad, serán sin duda las que lleven a la creación de una acción exterior coherente mediante el trabajo conjunto de los distintos órganos a los que se han otorgado las competencias en esta materia, permitiendo, si funciona correctamente y surge un buen entendimiento entre ambos,²⁷ crear una confianza entre órganos que permita una mayor colaboración incluso en ámbitos en los que no esté de manera expresa previsto, si bien es cierto que también se ha señalado que la división entre SEAE y Comisión en programación y ejecución podrían crear fricciones entre ambas.²⁸

Finalmente, será necesario esperar al informe de evaluación en 2013 que deberá realizar la Alta Representante sobre la organización y funcionamiento del SEAE, para comprobar si los objetivos de visibilidad, coherencia y eficacia están siendo cumplidos, o si por el contrario, el complejo sistema del SEAE y por ende de relaciones exteriores de la UE necesita de una nueva revisión y adecuación a las exigencias de la sociedad internacional contemporánea.

Los medios de la UE como actor político y económico

A pesar de las dificultades mencionadas, la UE se ha establecido como uno de los actores civiles principales en la sociedad internacional, y esto debido principalmente a su potencial económico, lo que ha llevado a algunos a caracterizar a la Unión no simplemente como un actor civil, sino como un actor en esencia económico.²⁹

²⁵ *Ibidem*, p. 10.

²⁶ Artículo 4, Decisión 2010/427.

²⁷ Como señala Santos Vara, la coherencia dependerá del “correcto engranaje” entre la Comisión y el SEAE. Véase Juan Santos Vara, *op. cit.*, p. 16.

²⁸ Mercedes Guinea Llorente, *op. cit.*, p. 419.

²⁹ Charlotte Bretherton y John Vogler, *op. cit.*, p. 36.

El hecho de esta referencia expresa a su importancia económica se debe a que la mayoría de sus recursos como actor los obtiene de su capacidad en este rubro; por tanto, será conveniente mencionar y analizar cuáles son estos recursos.

Política Comercial Común

Sin duda la mayor influencia ejercida por la UE en el resto de países viene dada a través de su Política Comercial Común. Cada uno de sus elementos, como son las modificaciones arancelarias, los acuerdos arancelarios y comerciales, las medidas de liberalización, las políticas de exportación y las medidas de protección comercial, influyen de manera decisiva en la economía mundial y por tanto en la economía del resto de países, se relacionen o no éstos, con la UE. En este campo la Unión es un actor comparable con la mayor potencia mundial, y es en las negociaciones llevadas a cabo en este ámbito donde tiene sus mayores éxitos como actor, tal importancia ha adquirido la UE que ha llegado a convertirse un actor principal en la Organización Mundial del Comercio.

Cada uno de los elementos que componen esta política se dejan sentir en la esfera internacional, como es el caso por ejemplo del sistema de preferencias generalizadas (SPG), propio de la política arancelaria, mediante el cual se conceden ventajas a productos de países en desarrollo mediante la eliminación o reducción de los derechos de aduana, con lo que se consigue influir en la economía de estos países facilitando su exportación.

Concretamente, y prestando especial atención a la influencia que este sistema puede tener en terceros Estados, el SPG establecido mediante el Reglamento (CE) núm. 980/2005 del Consejo, de 27 de junio³⁰ estableció el “régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza”, conocido con “SPG plus”, y que sin duda es uno de los aspectos más importantes desde el punto de vista político,³¹ ya que establece un trato privilegiado dentro del SPG para aquellos países que “asuman responsabilidades especiales como consecuencia de la ratificación y aplicación efectiva de determinados convenios internacionales”.³² Este sistema ha

³⁰ Reglamento (CE) núm. 980/2005 del Consejo de 27 de junio de 2005 relativo a la aplicación de un sistema de preferencias arancelarias generalizadas. DO L 169 de 30.6.2005, p. 1.

³¹ Carmen López Jurado, “El nuevo Sistema de Preferencias Arancelarias Generalizadas, Comentario al Reglamento (CE) núm. 980/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005, relativo a la aplicación de un sistema de preferencias arancelarias generalizadas” en *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 9, Universidad Complutense de Madrid, España, 2006.

³² Miguel Ángel Cepill Galvín, “El apoyo de la Comunidad Europea, en el marco del Sistema de Preferencias Generalizadas, a los procesos de integración en Iberoamérica” en Francisco Aldecoa Luzárraga y José Manuel Sobrino Heredia, *Migraciones y desarrollo*, Marcial Pons, Madrid, 2007, p. 387.

continuado mediante el Reglamento (CE) núm. 732/2008 del Consejo de 22 de julio que establece un sistema de preferencias generalizadas por el período comprendido entre 1 de enero de 2009 a 31 de diciembre de 2011.³³

En el momento de la creación de este régimen y bajo el Reglamento de 2005, para acogerse a este sistema se exigía el cumplimiento de una serie de requisitos:³⁴ la presentación de una solicitud antes de 1º de julio de 2008 y el compromiso de ratificar y aplicar una serie de convenios internacionales que se consideraban claves para el desarrollo sostenible, la gobernanza y el respeto de los derechos humanos y de los trabajadores. Bajo el Reglamento de 2008 se exige, por otra parte, que se hayan ratificado y aplicado efectivamente los convenios internacionales que se recogen en el anexo III, así como el compromiso de mantener la ratificación y acepten la supervisión y revisión de la aplicación de los convenios, y finalmente que sean considerados países vulnerables.³⁵

Siguiendo la pautas establecidas por el reglamento actualmente están acogidos a este sistema de “SPG plus”, tanto países latinoamericanos³⁶ (cuatro de la comunidad andina: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú; seis de América Central: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), países asiáticos (Sri Lanka³⁷ y Mongolia), y países de Europa del Este (Armenia y Azerbaiyán). Entre

³³ Reglamento (CE) núm.732/2008 del Consejo de 22 de julio de 2008 por el que se aplica un sistema de preferencias arancelarias generalizadas para el período del 1º de enero de 2009 al 31 de diciembre de 2011 y se modifican los Reglamentos (CE) núm. 552/97 y núm. 1933/2006 del Consejo y los Reglamentos (CE) núm. 1100/2006 y núm. 964/2007 de la Comisión. DO L 211 de 6.8.2008, p. 1.

³⁴ Los países que desearan acogerse a este sistema debían ser países vulnerables, y según el propio reglamento (artículo 9), eran considerados países vulnerables aquellos que no estuviesen clasificados por el Banco Mundial como países con ingresos elevados durante tres años consecutivos y cuyas cinco principales secciones de exportaciones a la Comunidad acogidas al SPG representasen más del 75 por ciento del valor del total de sus exportaciones acogidas al SPG, además de aquellos cuyas exportaciones a la Comunidad acogidas al SPG representasen menos de 1 por ciento del valor del total de las exportaciones a la Comunidad acogidas al SPG.

³⁵ La calificación de país vulnerable viene recogida también en el propio Reglamento, tratándose de “aquel que no esté clasificado por el Banco Mundial como país con ingresos elevados durante tres años consecutivos y las cinco principales secciones de importaciones de ese país en la Comunidad en el marco del SPG representen más del 75% del valor del total de las importaciones de ese país en la Comunidad en el marco del SPG” y “las importaciones de ese país en la Comunidad en el marco del SPG representen menos del 1% del valor del total de las importaciones en la Comunidad en el marco del SPG”.

³⁶ Los países latinoamericanos mencionados ya se habían vistos beneficiados con anterioridad como consecuencia del denominado “régimen drogas”, que en 2004 fue declarado incompatible con el artículo 1 del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). Sobre el “régimen drogas”, véase Miguel Ángel Cepillo Galvín, *op. cit.*, pp. 385-386.

³⁷ Ha sido retirado temporalmente en 2010 debido a la no aplicación efectiva del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Convenio para la prevención de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes y la Convención sobre los Derechos del Niño.

estos países se encontraban también Venezuela y Moldavia, si bien el primero ha dejado de ser beneficiario por no ratificar la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, y el segundo debido al establecimiento de un régimen de preferencias autónomas.

¿Cuál ha sido el resultado final? Existe una gran diferencia entre el informe realizado por la Comisión respecto del régimen que terminó en 2008 y realizado sobre el régimen en vigor, ya que el primero de ellos se centraba en la ratificación o no de los Convenios del Anexo III³⁸ por los Estados, mientras que el segundo parte de la ratificación de los mismos por todos los Estados y se centra en la aplicación. De este modo, según el informe elaborado por la Comisión en octubre de 2008,³⁹ para esa fecha todos los Estados que se habían acogido a este sistema habían ratificado todos los convenios recogidos en el apartado A; y respeto de los convenios establecidos en el apartado B (los referidos al medio ambiente y

³⁸ Convenios de la ONU y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) referentes a los derechos humanos y los trabajadores: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Convenio para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes, Convención sobre los Derechos del Niño, Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, Convenio Relativo a la Edad Mínima de Admisión al Empleo, Convenio Relativo a la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación, Convenio sobre la Abolición del Trabajo Forzoso, Convenio Relativo al Trabajo Forzoso u Obligatorio, Convenio Relativo a la Igualdad de Remuneración entre la Mano de Obra Masculina y la Mano de Obra Femenina por un Trabajo de Igual Valor, Convenio Relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación, Convenio sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación, Convenio Relativo a la Aplicación de los Principios del Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva, Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid. Y los relativos al medio ambiente y los principios de gobernanza: Protocolo de Montreal Relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono, Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación, Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, Convenio sobre la Diversidad Biológica, Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología, Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Convención Única de las Naciones Unidas sobre Estupefacientes, Convenio de las Naciones Unidas sobre Sustancias Psicotrópicas, Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y sustancias psicotrópicas, Convención de México de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

³⁹ Informe sobre la ratificación y las recomendaciones de organismos de supervisión en cuanto a los convenios del anexo III del Reglamento (CE) núm. 980/2005 del Consejo, de 27 de Junio de 2005, relativo a la aplicación de un sistema de preferencias arancelarias generalizadas (el Reglamento SPG) en los países beneficiarios acogidos al régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza (SPG +) en virtud de la Decisión de la Comisión de 21 de diciembre de 2005. SEC (2008)2647. COM/2008/0656 final.

principios de gobernanza), 10 Estados⁴⁰ habían ratificado todos los convenios, cuatro⁴¹ habían ratificado todos menos uno, y a Georgia le faltaban dos. Por lo tanto el éxito de este sistema en cuanto a su influencia para fomentar la participación de Estados en instrumentos internacionales parece demostrado.

Situación diferente es la aplicación en 2008 de los convenios por parte de los Estados que los han ratificado, y en este sentido el informe de la Comisión resultaba excesivamente escueto y vago, señalando que se han detectado defectos por parte de los organismos de supervisión de la OIT y de Naciones Unidas, y que “la situación es, en conjunto, satisfactoria”. En este sentido no parece que el éxito obtenido a la hora de conseguir la ratificación de tratados internacionales sea trasladable a la aplicación de los mismos, si bien no impide considerar este sistema como medio de gran importancia para conseguir cambios en terceros Estados.

Como se ha mencionado, el informe elaborado por la Comisión en mayo de 2011⁴² se centra en la aplicación efectiva de los convenios, anotado que con carácter general cumplen los requisitos de aplicación y que se han adoptados medidas legislativas y políticas positivas en lo relativo a los Convenios de derechos humanos, exceptuando el caso de Sri Lanka. Respecto de los Convenios de Derecho del Trabajo, el informe de la Comisión vuelve a señalar un cumplimiento general por parte de los Estados, si bien en este caso apunta deficiencias en la aplicación de determinados convenios aunque “reconocen el compromiso constructivo de los países”. Y por último, respecto a los convenios medioambientales y de gobernanza el informe recoge de nuevo un cumplimiento satisfactorio, con el único inconveniente de deficiencias en materia de información.

Los progresos que se aprecian entre uno y otro informe dan muestras del papel y de la influencia de la UE con estos países, de tal modo que las exigencias y requisitos impuesto por la Unión han permitido un avance en relación con el respeto a los derechos humanos, los derechos de los trabajadores y la protección del medio ambiente y gobernanza mundial.

Los acuerdos de cooperación y asociación

Los acuerdos de cooperación y asociación pueden considerarse de gran

⁴⁰ Los países que en 2008 habían ratificado todos los convenios son: Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Sri Lanka, Mongolia, Nicaragua, Panamá y Perú.

⁴¹ Los países que en 2008 habían ratificado todos los convenios, menos uno, son: Colombia, Guatemala, Honduras y Venezuela.

⁴² Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Informe sobre la situación de la ratificación y las recomendaciones de los órganos de supervisión de los convenios enumerados en el anexo III del Reglamento (CE) núm. 732/2008 del Consejo por el que se aplica un sistema de preferencias arancelarias generalizadas con arreglo al artículo 8, apartado 3, de dicho Reglamento SPG +, SEC (2011) 578 final. COM/2011/0271 final.

importancia a la hora de determinar el papel de la UE como actor político en la sociedad internacional, ya que los mismos van unidos a una serie de exigencias y condiciones políticas a cumplir por las partes negociadoras.

En relación con el segundo de estos acuerdos, el de asociación, el mismo supone el establecimiento de una relación de cooperación especial y privilegiada⁴³ de estos países con la Unión, pero a cambio casi siempre del cumplimiento de una serie de exigencias en cuanto al respeto a los derechos humanos, a principios democráticos o de otra índole, acordes con los principios y los objetivos de la política exterior de la Unión. Como ejemplo de este tipo de acuerdos nos encontramos con el de Estabilización y Asociación celebrado con Albania en 2006, en el que se incluían una serie de condiciones, entre ellas Estado de derecho, el respeto a los derechos humanos, sistema multipartidista, elecciones libres y democráticas, respeto por las minorías, o el respeto a los principios de la economía de mercado, condiciones o principios que también fueron incluidos por ejemplo en el acuerdo de Estabilización y Asociación con Croacia de 2001.

Por otro lado, los acuerdos de cooperación vienen recogidos en el Capítulo 2 del Título III del Tratado sobre el Funcionamiento de la UE,⁴⁴ en el que se señala la especificidad de los mismos, centrándose en cooperación económica, financiera y técnica, de tal modo que van más allá de un simple acuerdo comercial.

Por tanto, aparece de nuevo otro instrumento de la UE que opera para incidir en las situaciones políticas de aquellos Estados con los que se relaciona. Como ejemplo más característico se mencionará el Acuerdo de Cooperación con Rusia, que finalizó en 2007, debido a que tenía una duración de 10 años, y entre cuyos objetivos se encontraba establecer un marco para el diálogo político, fomentar el comercio y la inversión, reforzar las libertades políticas y económicas, o consolidar la democracia y fomentar la economía. Se pueden apreciar fácilmente todos aquellos aspectos sobre los que incidía dicho acuerdo y el modo en el que la Unión podía influir en la vida, no sólo económica, sino política de dicho país. También se han celebrado acuerdos de cooperación con países tan dispares como Pakistán en 2004, Bangladesh en 2001, Sudáfrica en 1994 o Andorra en 2005.

La política de ampliación

Otro de los medios de los que dispone la UE para jugar un papel determinante en

⁴³ Diego J. Liñan Noguera, “La acción exterior de la Unión: las relaciones exteriores (II)” en Araceli Mangas Martín y Diego J. Liñan Noguera, *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2010, pp. 535-536.

⁴⁴ Novedad introducida por Niza, ya que anteriormente estos acuerdos eran concluidos con base en los artículos 133 y 308 TCE.

la sociedad internacional, y que ha demostrado su efectividad, es su política de ampliación, muy relacionada también con los acuerdos de Asociación y Estabilización.

Mediante la posibilidad de que nuevos Estados se adhieran a la UE se está consiguiendo la estabilización de los mismos y de la región de la que forman parte, la consolidación de la democracia, el establecimiento de una economía de mercado, así como el reconocimiento de derechos sociales y el respeto a los derechos humanos. Este éxito se debe también a que la Unión y su modelo económico y valores democráticos se han convertido en un modelo a alcanzar para el resto de países de la zona, principalmente para los Estados de Europa del Este.

En este sentido es interesante la teoría del “contagio” planteada por Dimitrova, que considera que la ola de democratización que ha tomado como ejemplo el éxito de la UE: “can also be considered to be a instance of contagion: an unintentional transfer of the positive model of EC Member States’ democracy and prosperity to the region of Eastern Europe(...)”; de este modo, “contagion effects in Eastern Europe were facilitated by the wish to come nearer to the EC model”, y esto es importante porque según señala Dimitrova “determination to join the EC means that the Community can exert considerable influence on political developments by speeding up or slowing down membership negotiations”.⁴⁵

Sin duda el éxito de esta política llevada a cabo por la Unión puede comprobarse, como ya hemos mencionado, en los países de la Europa del Este, y específicamente en aquellos de nueva incorporación a la Unión. La exigencia de una serie de requisitos para entrar en la Unión, así como las ayudas otorgadas a estos países a través de diversos acuerdos y principalmente a través del programa PHARE⁴⁶ (originariamente *Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Econo-*

⁴⁵ “También puede considerarse como un ejemplo de contagio: una transferencia involuntaria del modelo positivo de democracia y prosperidad de los Estados Miembros de la CE a la región de Europa del Este”. “Este efecto contagio en Europa del Este sería facilitado por el deseo de acercarse al modelo europeo”. Antoaneta Dimitrova, “The Role of the EU in Process of Democratic Transition and Consolidation in Central and Eastern Europe” en varios autores, *The European Union in a Changing World*, Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, Luxemburgo, 1998, p. 319.

⁴⁶ Instrumento creado en 1989, en vigor hoy día en relación con 10 países, para ayudar a los solicitantes de adhesión a preparar su entrada en la Unión. Sus objetivos son: el refuerzo de las administraciones públicas y de las instituciones, promover la adopción del *acquis* comunitario, y promover la cohesión social y económica. Junto con este programa podemos señalar el Programa CARDS (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation*), creado en el año 2000, para reconstrucción, desarrollo y estabilidad de los Balcanes, muy relacionado con el Proceso de Estabilización y Asociación para los Balcanes, también del año 2000.

mies) han contribuido al surgimiento de nuevos países en Europa con un importante desarrollo en los que se respetan los principios y valores promulgados por la Unión, creando de este modo una región estable en las fronteras de la organización.

Política de Cooperación al Desarrollo

Ciertas similitudes se podrían observar en relación con la actividad desarrollada por la Unión respecto de los países de nueva adhesión y la Política de Cooperación al Desarrollo, cuya finalidad es la de, según lo establecido en el artículo 208 TFUE (muy reducido respecto del anterior 177 TCE), la reducción y finalmente erradicación de la pobreza, si bien se podría ampliar este objetivo remitiéndose al artículo 21 TUE que recoge los fines generales de la Unión respecto de su acción exterior, y entre los que se encontrarían el desarrollo sostenible o integración de los países en la economía mundial. De este modo, en ambos casos, aunque a distintos niveles, es posible encontrar actuaciones dirigidas a prestar ayuda a países que se hayan inmersos en diversas situaciones complicadas o de crisis, ya sean políticas, económicas, humanitarias, etc.

La Política de Cooperación al Desarrollo de la Unión se extiende prácticamente por todo el mundo, incluyendo los países ACP (África, Caribe y Pacífico), la cuenca mediterránea, América Latina y Asia.⁴⁷ Por lo tanto su ámbito de influencia es muy extenso, lo que ha convertido a la Unión en uno de los actores principales a nivel mundial en esta materia, siendo además los ámbitos cubiertos por esta política extraordinariamente amplios, entre los que se encuentran: pesca, política rural, ayuda al alivio de la carga a los países pobres muy endeudados, promoción de la paz, sanidad, seguridad alimentaria, educación, agua o energía, entre otros.

Esta Política de Cooperación al Desarrollo se lleva a cabo mediante diferentes instrumentos, alguno de los cuales ya se han mencionado, como los acuerdos de asociación o cooperación, pero también se lleva a cabo mediante la adopción de medidas autónomas.

Dentro del ámbito de la cooperación al desarrollo quizás merezca un mención especial los acuerdos de Lomé que crearon el grupo ACP en la primera Convención de 1975 y que constituyen una muestra de su importancia como actor. A esta Convención le siguieron otras,⁴⁸ siendo el elemento central de todas ellas ayudar

⁴⁷ También respecto de los países de Europa del Este y Rusia a través de los acuerdos y programas mencionados anteriormente.

⁴⁸ Los Convenios de Lomé II, firmado, en 1979, Lomé III firmado en 1984, Lomé IV firmado en 1989 y por último Lomé IV revisado firmado en 1995, finalmente sustituido por el Acuerdo de Cotonú de 2000.

al desarrollo e industrialización de estos países mediante el otorgamiento de un paquete de ayudas económicas, preferencias comerciales y garantías para las rentas de las exportaciones (Stabex). Condiciones que por otra parte no fueron mejoradas de manera significativa en los distintos convenios posteriores y que no han demostrado tener un gran éxito.

Por otra parte, todos los recursos mencionados con anterioridad se ven afectados por un elemento que juega un papel esencial en la política exterior de la Unión: la condicionalidad.

La cláusula de condicionalidad

La condicionalidad consistía, en principio, en el establecimiento de cláusulas de respeto a los derechos humanos y democracia, si bien hoy se ha ampliado cubriendo otros aspectos como derechos sociales⁴⁹ o terrorismo. Estas cláusulas constituyen un elemento esencial tanto para la celebración de acuerdos, sean comerciales o de otro tipo, como para continuarlos, así como para la incorporación de nuevos Estados a la Unión y para el otorgamiento de ayuda al desarrollo o de cualquier otro beneficio. En este sentido es necesario citar la Declaración sobre Derechos Humanos del Consejo Europeo de Luxemburgo de 1991, en la que queda reforzada la inclusión de cláusulas sobre derechos humanos en los acuerdos celebrados con terceros países.⁵⁰

Como es sabido, respecto de las cláusulas de condicionalidad pueden señalarse dos tipos. La primera de ellas es la Cláusula Báltica, según la cual las partes se reservan el derecho a suspender el acuerdo, en todo o en parte, con efecto inmediato y sin consulta, en caso de violación grave de derechos humanos. Por otro lado, la Cláusula Búlgara prevé, en caso de incumplimiento, la adopción de medidas adecuadas para llegar a un consenso, manteniendo en todo caso el acuerdo operativo. Será esta última cláusula la más utilizada puesto que es más fácil de aceptar por los terceros Estados, además de ser la que el Consejo adopte como cláusula *standard* en 1995.⁵¹

⁴⁹ El Reglamento 980/2005 que regula el SPG, recoge en su artículo 16 la posibilidad de interrumpir el sistema de preferencias en caso de violación de algunos de los convenios recogido en el Anexo III, entre los que se encuentran el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Convenio Relativo a la Edad Mínima de Admisión al Empleo, o el Convenio sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación, entre otros, DO. L. 169 de 30.6.2005, pp. 1-43.

⁵⁰ Según las conclusiones, “*through their policy of cooperation and by including clauses on human rights in economic and cooperation agreements with third countries, the Community and its member States actively promote human rights and the participation, without discrimination, of all individuals or groups in the life of society*”, DOC/91/2 de 29.6.1991.

⁵¹ Conclusiones del Consejo de 9 de mayo de 1995.

Pero en relación con las medidas a adoptar, podemos señalar que la principal medida y la más significativa que puede deducirse de la violación de la cláusula de respeto a los derechos humanos sería la de la suspensión o terminación del acuerdo.

Esta medida estaría fácilmente justificada en aquellos acuerdos que introducen la cláusula de no ejecución,⁵² en la cual se recoge esta posibilidad siempre como último recurso. La Cláusula Báltica no deja dudas de la posibilidad de suspensión del acuerdo y en la Cláusula Búlgara, que como se ha señalado es la que ha quedado como *standard*, esta medida se puede considerar incluida entre las medidas “apropiadas” que se mencionan.

El problema, por otra parte, podría surgir en aquellos acuerdos que no recogen dichas cláusulas de no ejecución, la suspensión en estos casos debería encontrar su base en derecho internacional general y en este supuesto, en las reglas sobre suspensión de tratados internacionales.

En este caso tanto el artículo 60 de la Convención de Viena de 1969 y de 1986, establecen la suspensión o terminación del tratado por una violación grave del mismo, entendiéndose por ésta la violación de una disposición esencial. Por tanto tomando en consideración las Convenciones de Viena señalaremos que el respeto a los derechos humanos ha sido incluido en los acuerdos firmados en su momento por la CE y actualmente por la UE como elemento esencial del Acuerdo,⁵³ por lo que la violación de los mismos justificaría la suspensión o terminación del Acuerdo conforme al artículo 60 de ambas convenciones.

Pero éstas no son las únicas medidas que se pueden adoptar en relación con la violación de esta obligación por parte un Estado; como señala Smith:⁵⁴ las medidas se pueden clasificar en positivas y negativas.

Las medidas positivas serían aquellas que otorgan beneficios como consecuencia del cumplimiento de los derechos humanos o la ratificación de convenios internacionales sobre las materias; en estos casos encontraríamos programas de cooperación, ayuda técnica y financiera o concesiones comerciales,

⁵² Nos referimos a aquellas cláusulas que permiten la suspensión de los acuerdos, y que hemos señalado principalmente como Cláusula Búlgara y Cláusula Báltica.

⁵³ Un ejemplo de este tipo de acuerdos sería el Acuerdo sobre Comercio y Cuestiones Relacionadas con el Comercio entre la Comunidad Europea por una parte y los Estados Unidos Mexicanos por otra (DO L226 de 13.8.1998), en cuyo artículo 1, en el cual se establecen los fundamentos del acuerdo, se incluye la siguiente afirmación: “El respeto a los principios democráticos y a los derechos humanos fundamentales, tal como se enuncian en la Declaración Universal de Derechos Humanos, inspira las políticas internas e internacionales de las Partes y constituye un elemento esencial del presente acuerdo”.

⁵⁴ Karen Elisabeth Smith, “The Use of Political Conditionality in the EU’s Relations with Third Countries: How Effective?” en *European Foreign Affairs Review*, núm. 3, 1998, p. 253.

pudiendo ser consideradas todas ellas como incentivos.

Frente a estas medidas se encuentran las negativas que, como su propio nombre indica, conllevan consecuencias negativas para el Estado. En este sentido, podrían destacarse la suspensión de contactos, la alteración de los contenidos de la cooperación, posponer las reuniones de los comités conjuntos, posponer nuevos proyectos o las consultas.

En relación con el diálogo y las consultas mencionados, es interesante señalar la creación de grupos, tal y como establece el Acuerdo de Cotonú. En este sentido, el artículo 96 de dicho acuerdo recoge que, en caso de que a pesar del continuo diálogo una de las partes considere que otra ha violado alguna de sus obligaciones en relación con el respeto a los derechos humanos, se establecerá un procedimiento de consulta centrado en las medidas adoptadas o que se vayan a adoptar, si no se llega a un acuerdo se adoptarán las medidas oportunas.

Respecto a estas medidas, las mismas deben ser proporcionales y acordes con el derecho internacional, y tal y como se establece en las cláusulas de no ejecución, se deben adoptar las medidas que menos afecten al funcionamiento del acuerdo, dejando por tanto la suspensión como último recurso.

Así, el hecho de que la Unión se encuentre capacitada para realizar tales exigencias, ya sea a Estados en vías de desarrollo como a Estados desarrollados, pone de manifiesto, en principio, la fuerza y la importancia de la misma en la sociedad internacional.

A pesar de ello, en cuanto a su aplicación y efectividad es necesario mencionar en primer lugar que la cláusula de respeto a los derechos humanos ha sido incluida en más de 150 acuerdos celebrados por la UE, en acuerdos de asociación, en acuerdos de estabilización y asociación y acuerdos de cooperación de diferentes partes de mundo, países ACP, europeos, asiáticos, etc., si bien no ha sido incluida en todos los acuerdos con países desarrollados. Por ejemplo, el acuerdo de cooperación con Australia y Nueva Zelanda se suspendió debido a la negativa de estos dos países a incluir la cláusula de derechos humanos, lo que no implica que no se mantengan relaciones comerciales con estos países, puesto que en los acuerdos sectoriales no se considera necesaria la inclusión de dicha cláusula.

Por otra parte, tampoco existe cláusula de respeto a los derechos humanos en el acuerdo de cooperación con China, si bien es cierto que el mismo fue firmado en 1985, antes de que se hiciera habitual el uso de la cláusula. A pesar de ello probablemente resultaría necesaria su inclusión dadas las numerosas denuncias de violación de derechos humanos registradas por este país.

Y en relación con este tema es importante señalar que Myanmar no mantiene relaciones contractuales con la UE debido a las violaciones de derechos humanos que son llevadas a cabo en su territorio (en las bases de datos de acuerdos de la UE, actualmente no existe ningún acuerdo firmado con Myanmar). Por otra parte,

esta falta de acuerdos comerciales no impide que se realicen importaciones y exportaciones con ese país y que se hayan destinado millones de euros en ayuda humanitaria para la población.

En este sentido, también se negó la entrada de Cuba en los acuerdos de Cotonú en 2000 y en 2003, por no respetar los derechos humanos y principios democráticos.⁵⁵

En cuanto a la aplicación de este tipo de cláusula, un ejemplo claro se encuentra en relación con Myanmar, pero no debido a la cláusula recogida en un acuerdo internacional, sino debido a la considerada en el Reglamento que establece preferencias arancelarias para países en vías de desarrollo y que determina la suspensión de las mismas en los casos recogidos en su artículo 9⁵⁶ del mismo, razón por la que ha sido aplicado a dicho Estado.

De otro modo, los acuerdos que sí incluyen las cláusulas que son objeto de análisis, en la mayoría de los casos, la aplicación de esta cláusula se ha llevado a cabo a través de medidas en forma de diálogo y creando subcomités para discutir estas materias. Las medidas negativas se han adoptado principalmente en el ámbito del Acuerdo de Cotonú y en la precedente Convención de Lomé IV, y por lo regular frente a países pobres como consecuencias de golpes de Estado. Así se han adoptado medidas contra República Centroafricana, Comoros, Costa de Marfil, Fiji, Guinea, Guinea Bissau, Haití, Liberia, Níger, Togo o Zimbabue.⁵⁷

Respecto de la aplicación de estas medidas, sólo a los países partes en el Acuerdo de Cotonú, y concretamente a los más pobres, se han planteado críticas no sólo desde diversos sectores sociales, sino también por parte del Parlamento Europeo, que ha reclamado una aplicación no selectiva de esta cláusula. En este sentido, el Parlamento Europeo reclamó en 2002 la suspensión del acuerdo de asociación con Israel⁵⁸ debido a sus actividades en los territorios palestinos ocupados, recibiendo una respuesta negativa por parte del Consejo.

⁵⁵ Lorand Bartels, "Human Rights and Democracy Clauses in the EU's International Agreements" en *European Parliament*, Directorate-General for External Policies of the Union, 2005, p. 3, disponible en http://www.law.ed.ac.uk/file_download/publications/3_568_humanrightsanddemocracyclausesintheeusin.pdf

⁵⁶ Reglamento (CE) núm. 1256/96 del Consejo de 20 de junio de 1996 relativo a la aplicación de un plan plurianual de preferencias arancelarias generalizadas durante el período comprendido entre el 1º de enero de 1996 y el 30 de junio de 1999 a determinados productos agrícolas originarios de países en vías de desarrollo, DO L 160 de 29.6.1996.

⁵⁷ Lorand Bartels, *Human Rights Conditionality in the EU's International Agreements*, Oxford University Press, Oxford, 2005, Annex 2.

⁵⁸ Resolución del Parlamento Europeo sobre Oriente Próximo de 10 de abril de 2002. En el punto 8 de dicha resolución el Parlamento "Pide al Consejo y a la Comisión que convoquen urgentemente el Consejo de Asociación UE-Israel con objeto de transmitir su posición al gobierno

En relación con esta cuestión, la Comisión considera que existen otras maneras más efectivas para el cumplimiento de los derechos humanos diferentes de la aplicación efectiva de la cláusula y que puede consistir en la mayoría de los casos en una amenaza efectiva. A pesar de ello, esta opinión no justifica las diferencias que hemos señalado en la aplicación de la misma.

Junto con estas deficiencias que se han señalado, la doctrina también ha planteado numerosas críticas. De este modo, Dimitrova⁵⁹ señala la necesidad de una aplicación más fuerte y decisiva de las condiciones, así como del apoyo unánime de los Estados miembros. Por otro lado, Smith⁶⁰ critica los aspectos negativos que podría tener para la población el empeoramiento de la situación existente en el país en caso de suspensión o reducción de ayudas por incumplimiento de las cláusulas de derechos humanos y democracia. Es pertinente señalar también la falta de coherencia mencionada por Garbagnati,⁶¹ en cuanto a la formulación y aplicación de estas cláusulas y, por último, mencionar a De Wilde D'Estmael,⁶² quien considera que las relaciones económicas y la “*Realpolitik*” se superponen en numerosas ocasiones a la aplicación efectiva de la condicionalidad y sus efectos.

Ayuda humanitaria

Continuando con los medios de que dispone la Unión como actor, se mencionará brevemente la donación de ayuda humanitaria, muy relacionada con la cooperación al desarrollo,⁶³ de la cual la UE es el mayor donante a nivel mundial.

A través de esta ayuda, a pesar de no tener un componente político,⁶⁴ la Unión también influye en el vida interna de determinados países, garantizando en cierta medida su supervivencia.

Esta ayuda es gestionada a través de la Oficina de Ayuda Humanitaria de la

israelí pidiéndole que cumpla con las últimas resoluciones de las Naciones Unidas y reaccione positivamente a los actuales esfuerzos de la UE por encontrar una solución pacífica al conflicto; pide a la Comisión y al Consejo que, en este contexto, incluyendo la suspensión del Acuerdo de Asociación Euromediterránea UE-Israel”.

⁵⁹ Antoaneta Dimitrova, *op. cit.*, p. 333.

⁶⁰ Karen Elisabeth Smith, *op. cit.*, p. 257.

⁶¹ Maria Gisella Garbagnati, “Rispetto dei Diritti Umani ed esercizio delle competenze esterne dell’Unione Europea” en Luigi Daniele (ed.), *Le relazioni esterne dell’Unione Europea nel nuovo millennio*, Giuffrè Editore, Milán, 2001, p. 290.

⁶² De Wilde D’Estmael, *op. cit.*, p. 24.

⁶³ De hecho el Reglamento núm.1257/96 del Consejo de 20 de junio de 1996 sobre ayuda humanitaria, el cual es la base de la regulación en esta materia, la considera como un paso previo a futuras acciones de cooperación al desarrollo, DO. L 163 de 2.7.1996, p. 1.

⁶⁴ Debido a que, como señala el Reglamento núm. 1257/96 del Consejo, esta ayuda “en ningún caso estará condicionada o subordinada a consideraciones de naturaleza política”.

Unión, cuya función principal es la de otorgar ayuda de emergencia a las víctimas de desastres naturales, conflictos armados o crisis estructurales, independientemente de raza, religión u opción política, que se encuentren en terceros países y en especial en países en vías de desarrollo. Todo ello en colaboración con diferentes actores internacionales, como numerosas organizaciones no gubernamentales o diversas organizaciones internacionales, principalmente Naciones Unidas y el Comité Internacional de la Cruz Roja.

De este modo, la UE se ha convertido, quizás, en el actor de referencia en cuanto a la gestión y donación de ayuda humanitaria, creando en estos países en los que interviene y en el resto confianza y seguridad que posteriormente influirán en las relaciones con los mismos y que podrá utilizar.

El nuevo Tratado de Lisboa presta especial atención a la ayuda humanitaria, dedicándole un capítulo y otorgándole un tratamiento individualizado en relación con la cooperación al desarrollo, en el que se definen en qué consistirán las acciones de la Unión de ayuda humanitaria.⁶⁵ También se regulan los procedimientos a través de los cuales se determinarán las medidas para llevar a cabo la ayuda y, un elemento esencial, la coordinación⁶⁶ entre acciones, no sólo de la Unión y sus Estados miembros, sino también con otras organizaciones y organismos internacionales.

Los medios de actuación de la UE en el ámbito de la PESCA

A la hora de analizar las capacidades de la UE como actor civil, es necesario referirse también a aquellas que se encuentran incluidas dentro de la PESCA y que no constituyen propiamente medios militares.

Debido a la amplitud de esta materia se mencionarán de manera breve algunos de estos medios, entre los cuales se encuentran principalmente los diplomáticos. Previo a este análisis, es necesario señalar algunas de las innovaciones que supone en este ámbito el Tratado de Lisboa, sobre todo en lo que se refiere a objetivos y principios, ya que en el artículo 21 TUE establece unos principios

⁶⁵ Artículo 214 TUE.

⁶⁶ En este sentido, y a pesar de que no entre propiamente en materia de ayuda humanitaria, resulta interesante resaltar la falta de coordinación de la UE y sus Estados miembros así como de la UE y otros organismos internacionales en las ayudas destinadas a los programas de reconstrucción, duplicando esfuerzos y financiando programas similares, lo que conlleva la sobrefinanciación de algunos en perjuicio de otros. Véase Ademola Abass, "EU Crisis Management in Africa: Progress, Problems and Prospects" en Steven Blockmans, *The European Union and Crisis Management. Policy and Legal Aspects*, T.M.C. Asser Press, La Haya, 2007, pp. 334-336.

comunes a toda la política exterior de la Unión que guiarán la acción de la Unión en la escena internacional, lo que nos permitirá identificar los campos e intereses que centrarán su actividad.⁶⁷ Además, este mismo artículo atribuye a la Unión un “claro mandato exterior”,⁶⁸ estableciendo su intención de desarrollar relaciones y asociaciones con terceros países y organizaciones internacionales, así como de buscar soluciones multilaterales a los problemas comunes. Por tanto, al firmar es posible que esta sistematización y aclaración de objetivos ayudarán a un desarrollo más efectivo de la acción exterior de la Unión, contribuyendo a mejorar su visibilidad e influencia. Pero, sin duda, la mayor innovación la supone la creación del SEAE en el que se integra toda la PESC, quedando bajo el control y dirección de la Alta Representante.

En cuanto a los medios de los que dispone la Unión en este ámbito, cabe señalar en primer lugar que la Unión ejerce la actividad diplomática ya mencionada principalmente a través del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que mantiene un diálogo político con terceros y actúa en procesos de crisis; de este modo, tanto la Unión puede actuar bien como mediador o como negociador, en caso de que se vea afectada, promoviendo o imponiendo soluciones. En este sentido, destaca el papel que juega la UE en el proceso de paz de Oriente Próximo o el que jugó el Alto Representante en la crisis de Irán de 2008, entregando a este país una propuesta de solución elaborada por China, Francia, Alemania, Rusia, Reino Unido, Estados Unidos y la UE y actuando en nombre de todos ellos.⁶⁹ En el caso de la reciente crisis en el mundo árabe, la Unión no parece haber adoptado una posición líder debido a las distintas posturas adoptadas por los Estados miembros, si bien es cierto que se han producido condenas contra la violencia y la represión ejercida contra la población y sí ha asumido el compromiso de apoyar las reformas políticas y económicas de estos países mediante la Asociación para la democracia y la prosperidad compartida con los países del Mediterráneo meridional,⁷⁰ una comunicación conjunta del

⁶⁷ El artículo 21 TUE recoge los siguientes principios: “la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto a la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de Naciones Unidas y el Derecho Internacional”.

⁶⁸ Marise Cremona, “Políticas de asuntos exteriores y defensa” en Iñigo Méndez de Vigo (dir.), *¿Qué fue de la Constitución Europea? El Tratado de Lisboa: un camino hacia el futuro*, CEU, Instituto de Estudios Universitarios, DL, Madrid, 2007, p. 175.

⁶⁹ Declaración realizada por el Alto Representante antes de viajar a Irán: Javier Solana, *EU High Representative for the Common Foreign and Security Policy (CFSP), on his Departure for Teheran*, Council of the European Union, Bruselas, 13 de junio de 2008, disponible en http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/declarations/101121.pdf

⁷⁰ European Commission, *A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern*

Consejo Europeo, el Parlamento, el Consejo y el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones, adoptada en marzo de 2011, que se basa en tres elementos: transformación democrática y reconstrucción de instituciones, mayor cooperación con la población y el desarrollo de una economía y un crecimiento sostenible e inclusivo.⁷¹

De otro modo, también se considera necesario señalar que el papel de la Unión se ha visto eclipsado en ocasiones por el que han asumido algunos de sus Estados miembros, como demuestra el caso del conflicto en Libia, en el que Francia ha sido la que ha marcado la línea de actuación y la que ha asumido el liderazgo, sumando la Alta Representante a las propuestas y reuniones que venía planteando.

Dentro de esta diplomacia es posible mencionar también el envío de representantes especiales a regiones o países en situaciones críticas, los cuales ejercerán, además de las funciones de representación, negociación e información, las de coordinación, por ejemplo entre Presidencia, secretario general y comandantes de las misiones; de intervención y mediación entre distintas partes en un conflicto;⁷² o tomarán parte activa en la promoción de los intereses y políticas

Mediterranean, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Bruselas, 2001, disponible en http://www.eas.europa.eu/euromed/docs/com2011_200_en.pdf

⁷¹ A pesar de ello se ha señalado que la Comunicación no presenta ninguna novedad desde el punto de vista económico. Véase Iván Martín, “Una nueva filosofía de la historia y una nueva ecuación económica en el Mediterráneo” en *Observatorio: crisis en el mundo árabe*, Real Instituto Elcano, núm. 20, Madrid, 31 de marzo de 2011.

⁷² Como ejemplo podemos señalar los objetivos del Mandato del Representante Especial de la UE para el Cáucaso Meridional: a) desarrollar los contactos con los gobiernos, los parlamentos, las autoridades judiciales y la sociedad civil en la región; b) alentar a Armenia, Azerbaiyán y Georgia a cooperar en asuntos regionales de interés común, como las amenazas para la seguridad común, la lucha contra el terrorismo, el tráfico y la delincuencia organizada; c) contribuir a la prevención de conflictos y ayudar a crear las condiciones necesarias para que pueda avanzarse en la vía de la resolución de conflictos, entre otras cosas mediante recomendaciones de actuación relacionadas con la sociedad civil y la rehabilitación de los territorios, sin perjuicio de las responsabilidades de la Comisión en virtud del Tratado CE; d) contribuir a resolver los conflictos y a facilitar la aplicación práctica de tal resolución en estrecha coordinación con el Secretario General de las Naciones Unidas y su Representante Especial para Georgia, el Grupo de Amigos del Secretario General de las Naciones Unidas para Georgia, la organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y su Grupo de Minsk, así como el mecanismo de solución de conflictos para Osetia del Sur; e) proporcionar al Jefe de la Misión de Gestión de la Unión Europea en Georgia (MGUE Georgia) orientación política local; f) intensificar el diálogo sobre la región entre la UE y los principales interlocutores interesados; g) ayudar al Consejo a desarrollar una política global en relación con el Cáucaso Meridional; entre otros. Acción Común 2009/133/PESC del Consejo de 16 de febrero de 2009 por la que se prorroga el mandato del Representante Especial de la UE para el Cáucaso Meridional, DO L 46 de 17.2.2009.

de la Unión.⁷³ Pero sin duda, y a pesar de que no son propiamente ámbito de la PESC, en cuanto a representación en terceros países la novedad y el avance lo componen las delegaciones de la UE, que pasan a depender del SEAE y que se encargarán de la representación exterior de ésta, no sólo de la Comisión, lo que vendrá a facilitar las relaciones de la Unión con terceros Estados y organizaciones internacionales.

Otros de los medios con los que cuenta la UE es el de la gestión civil de crisis, centrada en cuatro áreas: policía, Estado de derecho, administración y protección civil. Además de contar con diferentes políticas o intereses cuya promoción afecta de manera esencial al resto de Estados, como la lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva, contra el terrorismo o la promoción de los derechos humanos y del derecho humanitario, entre otros.

Por lo tanto, las capacidades y actuación de la Unión en este campo son determinantes a la hora de considerarla un actor de peso en la sociedad internacional, hecho que se pone de manifiesto en el aumento continuo de su participación en ámbitos de interés mundial. Si bien, por otra parte, el aumento del número de Estados miembros y la reducción del presupuesto⁷⁴ puede incidir de manera negativa en las capacidades de la UE, por lo que será necesario determinar qué quiere ser en el mundo y analizar qué es lo que necesita para ello, al margen de las tensiones o intereses internos.

Otro medio de especial importancia y eficacia con el que cuenta la Unión es el de la imposición de sanciones, de gran interés debido a que es donde, de manera más clara, se puso de manifiesto la actuación conjunta del pilar comunitario y del de cooperación PESC. De este modo, las sanciones eran decididas por el Consejo en el ámbito PESC y posteriormente en el ámbito comunitario se adoptaban las medidas necesarias para llevarlas a cabo.

A pesar de que parecía estar claramente definida la actuación, la adopción de estas sanciones no estuvo exenta de problemas, de tal modo que el Tratado de Lisboa ha establecido una nueva regulación en el artículo 215 TFUE, según el cual las medidas restrictivas se adoptarán por mayoría cualificada a propuesta conjunta

⁷³ Actualmente la UE mantiene representantes especiales en la Antigua República Yugoslava de Macedonia, en Asia Central, en Sudán, en Moldavia, en Oriente Próximo, en el Cáucaso Meridional, en Afganistán, en Bosnia y Herzegovina, en los Grandes Lagos, y ante la Unión Africana. Además, nombró un enviado especial para Burma/Myanmar.

⁷⁴ El porcentaje de aumento del presupuesto no corresponde con el aumento de Estados miembros de la Unión y los gastos que supone una Unión ampliada, así el presupuesto prorrogado para 2006 sólo supuso un aumento del 4.5 por ciento respecto del de 2005, y teniendo en cuenta que pasamos de 15 a 25 Estados y hoy a 27, este aumento no parece significativo, más bien supone una reducción del presupuesto, además de que el aumento en los años siguientes ha estado en torno al 5 por ciento.

de la Comisión y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, incluyendo siempre las disposiciones necesarias para garantizar la seguridad jurídica. La eliminación de pilares dentro de la UE hace por otra parte más fácil la adopción de este tipo de sanciones.

El objetivo de estas sanciones no es sólo el de penalizar debido a un incumplimiento de una norma jurídica, sino que son también utilizadas como medios de presión para obligar a un determinado comportamiento dentro de la legalidad internacional y, debido a los importantes daños que pueden causar en la economía de un país, son consideradas como uno de los medios más eficaces, constituyendo por otra parte una alternativa importante al uso de la fuerza.

De este modo, las sanciones pueden materializarse en embargos, prohibiciones de importaciones y exportaciones, sanciones financieras, prohibiciones de transferencia de fondos, préstamos o inversiones.⁷⁵ Puede establecerse también una diferenciación en cuanto al objetivo y causa de la misma, encontrándonos así con sanciones dirigidas a mantener la paz y seguridad internacionales para hacer frente a un ilícito internacional y al terrorismo y a la violación de derechos humanos. Junto con éstas pueden incluirse también las sanciones como respuesta solidaria de la Unión con alguno de sus miembros en caso de ser agredidos, tomando como ejemplo aquellas impuestas a Argentina debido a la crisis de las Malvinas.⁷⁶

De todos modos es necesario señalar que, como es de sobra conocido, estas sanciones no siempre tienen éxito, y como ejemplo podemos tomar la crisis del Golfo y de la ex Yugoslavia, en las que su imposición no surtió los efectos esperados, produciéndose finalmente el estallido de los conflictos. Del mismo modo ha ocurrido más recientemente con Irak, en el que la imposición de un duro embargo, en este caso por parte de toda la comunidad internacional, no provocó cambios en el régimen.⁷⁷ En este sentido, podemos tomar como ejemplo más reciente a Siria, Estado al que la UE le ha impuesto una serie de sanciones

⁷⁵ Piet Eeckhout, *External Relations and the European Union. Legal and Constitutional Foundations*, Oxford University Press, Oxford, 2004, p. 425.

⁷⁶ Luis Pérez-Prat Durbán, *Cooperación política y Comunidades Europeas en la aplicación de sanciones económicas internacionales*, Ediciones de la Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 1991, p. 241.

⁷⁷ La UE, en cumplimiento de las Resoluciones de Naciones Unidas, había roto sus relaciones económicas con Irak, aplicándosele un embargo en relación con la mayoría de las mercancías o productos. (Reglamento núm.2465/96 del Consejo de 17 de Diciembre de 1996, DO. L. 337 de 27.12.1996. pp. 1-3). Actualmente la Unión mantiene sanciones a diferentes países y personas, la mayoría referidas al embargo de armas y de actividades relacionadas con éstas o con actividades militares.

desde mayo de 2011,⁷⁸ sin que se hayan producido muestras de cambio del régimen, tal es así que en agosto se produjo una nueva declaración de la Alta Representante en nombre de la Unión, en la que condenaba la escalada de violencia en Siria y la “campaña brutal” llevada a cabo por Bashar al-Assad y su régimen contra la población,⁷⁹ lo que ha llevado al bloque a ampliar el número de personas y entidades sometidas a medidas restrictivas.⁸⁰

Por último, cabe señalar el gran valor que tiene para la Unión la posibilidad de participar y ser oída en conferencias y organizaciones internacionales. El hecho de poder participar, según los casos, en la adopción de decisiones, así como la posibilidad de ser oída en foros internacionales, le permite marcar posturas e influir en las decisiones de otros actores internacionales, entrando de nuevo en juego la diplomacia y la negociación.

Conclusiones

En la sociedad internacional participan hoy día un gran número de actores internacionales, entre los que la UE ocupa un papel esencial, además de configurarse como un actor *sui generis*.

La capacidad de actuación de la UE surge de la especificidad de la propia organización, que cuenta con una serie de capacidades que la diferencian del resto de organizaciones y del resto de actores y que conllevan una influencia especial y significativa en la sociedad internacional.

De este modo, la UE se ha configurado como un actor de primer orden en la sociedad internacional sin necesidad de recurrir a medios militares, erigiéndose como alternativa a los actores internacionales militares y dando lugar así a un nuevo tipo de relaciones de influencia y de actuación centrada en el poder civil.

Así, la Unión ha afirmado su papel en la escena internacional mediante la

⁷⁸ Decisión 2011/273/PESC del Consejo de 9 de mayo de 2011 relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Siria. DO. L. 212 de 10.05.2011; Reglamento (UE) 442/2011 del Consejo de 9 de mayo de 2011 relativo a las medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Siria, DO. L.121 de 10.05.2011. Las personas y entidades a los que se aplican las medidas restrictivas recogidas en el reglamento se han ido ampliando a través de sucesivos reglamentos de ejecución.

⁷⁹ Véase Unión Europea, *Declaration by the High Representative, Catherine Ashton, on Behalf of the European Union on EU Action Following the Escalation of Violent Repression in Syria*, Bruselas, 18 de agosto de 2011, disponible en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/cfsp/124393.pdf

⁸⁰ Reglamento de Ejecución (UE) núm. 843/2011 del Consejo, de 23 de agosto de 2011, por el que se aplica el Reglamento (UE) núm. 442/2011 relativo a las medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Siria, DO. L. 218 de 24.08.2011.

utilización de su gran capacidad económica en distintos ámbitos, desde lo que propiamente es política comercial hasta el otorgamiento o no de ayuda humanitaria o la imposición de condiciones para la celebración de acuerdos, que casi siempre reportarán un beneficio económico para el tercero y que por tanto conllevarían un mayor grado de cumplimiento de dichas condiciones por los mismos.

Pero el papel de la UE como actor civil nos sólo se pone de manifiesto a través de su capacidad económica, sino que incluso en aquellos campos en los que la fuerza y los medios militares podrían ser utilizados como medios de influencia, como es el caso de la política exterior y de seguridad común, la actuación de la Unión es de nuevo de carácter civil, como en la gestión civil de crisis o en la imposición de sanciones.

Por tanto, es posible afirmar que la UE constituye hoy día una alternativa creíble al actor militar, al poder clásico de la fuerza armada, y que su actuación, quizás menos llamativa y conocida, tiene una influencia esencial en la sociedad internacional, además de obtener importantes éxitos en una sociedad cambiante en la que el poder de la fuerza se encuentra hoy día incluso en manos de entes no estatales, debiendo buscar alternativas que permitan establecer relaciones de superioridad.

Con ello es posible considerar que la UE dispone de medios para promover los valores en los que se funda y que la han llevado a crear una región que constituye un ejemplo de convivencia pacífica y que genera una gran seguridad y estabilidad, a pesar de la difícil situación en la que se encuentra actualmente y de los intentos de mostrar que es un bloque desunido y sin perspectivas de futuro. Muestra de ello son las solicitudes de adhesión, que incluso en los momentos más críticos se siguen planteando, siendo el ejemplo más significativo el caso de Islandia.

Bibliografía

- Abass, Ademola, "EU Crisis Management in Africa: Progress, Problems and Prospects" en Steven Blockmans, *The European Union and Crisis Management. Policy and Legal Aspects*, T.M.C. Asser Press, La Haya, 2007.
- Acción Común 2009/133/PESC del Consejo de 16 de febrero de 2009 por la que se prórroga el mandato del Representante Especial de la Unión Europea para el Cáucaso Meridional, DO. L. 46 de 17.2.2009.
- Aldecoa Luzárraga, Francisco, *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos*, Tecnos, Madrid, 2002.
- Bartels, Lorand, "Human Rights and Democracy Clauses in the EU's International Agreements" en *European Parliament*, Directorate-General for External Policies of the Union, 2005, p. 32, disponible en <http://www.law.ed.ac.uk/>

file_download/publications/3_568_humanrightsanddemocracy
clausesintheusin.pdf

Bartels, Lorand, *Human Rights Conditionality in the EU's International Agreements*, Oxford University Press, Oxford, 2005, Annex 2.

Bretherton, Charlotte y Vogler, John, *The European Union as a Global Actor*, Routledge, Londres, 1999.

Bribosia, Emmanuelle y Anne, Weyemberg, “La personnalité juridique de l'Unione Européenne” en Marianne Dony (dir.), *L'Unione Européenne et le mode après Amsterdam*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruselas, 1998.

Cepill Galvín, Miguel Ángel “El apoyo de la Comunidad Europea, en el marco del Sistema de Preferencias Generalizadas, a los procesos de integración en Iberoamérica” en Francisco Aldecoa Luzarrága y José Manuel Sobrino Heredia, *Migraciones y desarrollo*, Marcial Pons, Madrid, 2007.

Cremona, Marise, “Políticas de asuntos exteriores y defensa” en Iñigo Méndez de Vigo (dir.), *¿Qué fue de la Constitución Europea? El Tratado de Lisboa: un camino hacia el futuro*, CEU, Instituto de Estudios Universitarios, DL, Madrid, 2007.

De Wilde D'Estmael, Tanguy, *La dimension politique des relations économiques extérieures de la Communauté Européenne*, Bruylant, Bruselas, 1998.

Decisión 2011/273/PESC del Consejo de 9 de mayo de 2011 relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Siria, DO. L. 212 de 10.05.2011.

Decisión del Consejo de 26 de julio de 2010 por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior, DOUE, núm. 210, de 3.8.2010.

Dimitrova, Antonaeta, “The Role of the EU in Process of Democratic Transition and Consolidation in Central and Eastern Europe” en varios autores, *The European Union in a Changing World*, Office des publications officielles des Communautés Européennes, Luxemburgo, 1998.

Eeckhout, Piet, *External Relations and the European Union. Legal and Constitutional Foundations*, Oxford University Press, Oxford, 2004.

European Commission, *A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean*, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Bruselas, 2001, disponible en http://www.eeas.europa.eu/euromed/docs/com2011_200_en.pdf

Fernández Arribas, Gloria, “El Servicio Europeo de Acción Exterior: un paso más hacia la coherencia de la Acción Exterior de la Unión Europea” en José Manuel Sobrino Heredia (dir.), *El desarrollo del Tratado de Lisboa: un balance de la Presidencia Española*, Colección Escuela Diplomática, núm. 17, Madrid, 2011.

Garbagnati, Maria Gisella, “Rispetto dei Diritti Umani ed esercizio delle competenze esterne dell'Unione Europea” en Luigi Daniele (ed.), *Le relazioni*

- esterne dell'Unione Europea nel nuovo millennio*, Giuffrè Editore, Milán, 2001.
- Hedley, Bull, "Civilian Power Europe: a Contradiction in Terms?" en *Journal of Common Market Studies*, núm. 21, Universidad de Bristol-UACES, 1982.
- Hill Christopher, "The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role" en *Journal of Common Market Studies*, núm. 31, Universidad de Bristol-UACES, 1993, pp. 305-328.
- Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Informe sobre la situación de la ratificación y las recomendaciones de los órganos de supervisión de los convenios enumerados en el anexo III del Reglamento (CE) núm. 732/2008 del Consejo.
- Informe sobre la ratificación y las recomendaciones de organismos de supervisión en cuanto a los convenios del anexo III del Reglamento (CE) núm. 980/2005 del Consejo, de 27 de Junio de 2005.
- Lefebvre Maxime y Hillion, Christophe, "The European External Action Service: Towards a Common Diplomacy?" *European Policy Analysis*, junio 2010.
- Liñán Nogueras, Diego J., "La acción exterior de la Unión: las relaciones exteriores (II)" en Araceli Mangas Martín y Diego J. Liñán Nogueras, *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2010, pp. 535-536.
- López Jurado, Carmen, "El nuevo Sistema de Preferencias Arancelarias Generalizadas, comentario al Reglamento (CE) núm. 980/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005, relativo a la aplicación de un sistema de preferencias arancelarias generalizadas" en *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 9, Universidad Complutense de Madrid, España, 2006.
- Martín, Iván, "Una nueva filosofía de la historia y una nueva ecuación económica en el Mediterráneo" en *Observatorio: crisis en el mundo árabe*, Real Instituto Elcano, núm. 20, Madrid, 31 de marzo de 2011.
- Martínez Capdevila, Carmen, "La adecuación del Servicio Europeo de Acción Exterior a los retos globales de la UE: unas reflexiones en clave crítica" en *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 24, Universidad Complutense de Madrid, España, 2011.
- Pérez-Prat Durbán, Luis, *Cooperación política y Comunidades Europeas en la aplicación de sanciones económicas internacionales*, Ediciones de la Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 1991.
- Reglamento (CE) núm. 1256/96 del Consejo de 20 de junio de 1996 relativo a la aplicación de un plan plurianual de preferencias arancelarias generalizadas durante el período comprendido entre el 1 de enero de 1996 y el 30 de junio de 1999 a determinados productos agrícolas originarios de países en vías de desarrollo, DO L 160 de 29.6.1996.
- Reglamento (CE) núm. 1778/98 de la Comisión de 12 de agosto de 1998 por el que se modifican las restituciones aplicables a la exportación de los

productos transformados a base de cereales y de arroz, DO L 226 de 13.8.1998.

Reglamento (CE) núm. 732/2008 del Consejo de 22 de julio de 2008 por el que se aplica un sistema de preferencias arancelarias generalizadas para el período del 1º de enero de 2009 al 31 de diciembre de 2011 y se modifican los Reglamentos (CE) núm. 552/97 y núm. 1933/2006 del Consejo y los Reglamentos (CE) núm. 1100/2006 y núm. 964/2007 de la Comisión, DO L 211 de 6.8.2008.

Reglamento (CE) núm. 980/2005 del Consejo de 27 de junio de 2005 relativo a la aplicación de un sistema de preferencias arancelarias generalizadas, DO L 169 de 30.6.2005.

Reglamento (UE) 442/2011 del Consejo de 9 de mayo de 2011 relativo a las medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Siria, DO L 121 de 10.05.2011.

Reglamento de Ejecución (UE) núm. 843/2011 del Consejo, de 23 de agosto de 2011, por el que se aplica el Reglamento (UE) núm. 442/2011 relativo a las medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Siria. DO L 218 de 24.08.2011.

Reglamento núm. 1257/96 del Consejo de 20 de junio de 1996 sobre ayuda humanitaria, DO L 163 de 2.7.1996.

Reglamento núm. 2465/96 del Consejo de 17 de diciembre de 1996 relativo a la interrupción de las relaciones económicas y financieras entre la Comunidad Europea e Iraq, DO L 337 de 27.12.1996.

Resolución del Parlamento Europeo sobre Oriente Próximo de 10 de abril de 2002.

Santos Vara, Juan, “El Servicio Europeo de Acción Exterior: un nuevo instrumento para mejorar la eficacia y la coherencia de la Acción Exterior” en *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 23, Universidad Complutense de Madrid, España, 2011.

Smith, Karen Elisabeth, “The Use of Political Conditionality in the EU’s Relations with Third Countries: How Effective?” en *European Foreign Affairs Review*, 1998.

Solana, Javier, *EU High Representative for the Common Foreign and Security Policy (CFSP), on his departure for Teheran*, Council of the European Union, Bruselas, 13 de junio de 2008, disponible en http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/declarations/101121.pdf

Teló, Mario, “European Union, Global Governance and World Order after September 11th 2001” en Paul Magnette (ed.), *La grande Europe*, Editions de l’Université de Bruxelles, Institut d’Études Européennes, Bruselas, 2004.

Tratado de la Unión Europea (TUE), varias versiones, disponible en <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/capabilities.aspx?land=en>

- Treacher, Adrian, "From Civilian Power to Military Actor: The EU's Resistable Transformation" en *European Foreign Affairs Review*, núm. 9, 2004.
- Unión Europea, *Declaration by the High Representative, Catherine Ashton, on Behalf of the European Union on EU Action Following the Escalation of Violent Repression in Syria*, Bruselas, 18 de agosto de 2011, disponible en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/cfsp/124393.pdf
- Van Vooren, Bart, "A legal-Institutional Perspective on the European External Action Service" en *Common Market Law Review*, 48, 2011.