

instrumentos financieros de la acción exterior de la UE; la política exterior polaca y la política exterior española.

Javier NIÑO PÉREZ es Administrador Principal en la Unidad Horizontal América Latina de la Dirección General para las Relaciones Exteriores de la Comisión Europea en la que se ocupa de cuestiones políticas y de seguridad. Es licenciado en Derecho por la Universidad de Valladolid, Master en Derecho Europea por la *Université Libre de Bruxelles* y Master en Estudios Europeos por el *College of Europe*. Desde 1994 ha sido negociador de la Comisión Europea en cuestiones relacionadas con el comercio, temas de cooperación al desarrollo en Bruselas, África y Caribe, y en la unidad responsable de las políticas en materia de prevención de conflictos y gestión de crisis. Ha sido miembro de la Red CAD sobre Conflicto, Paz y Cooperación al Desarrollo. Es experto en África, América Latina, Estados "fallidos", comercio, desarrollo y apoyo a organizaciones regionales. Sus publicaciones se centran en asuntos europeos e internacionales.

Eduard SOLER i LECHA es coordinador del Programa Mediterráneo de la Fundación CIDOB y profesor asociado de Relaciones Internacionales en la *Universitat Autònoma de Barcelona*. También es miembro del Observatorio de Política Exterior Europea del *Institut Universitari d'Estudis Europeus*. Sus áreas de investigación son la política mediterránea de España y Catalunya, la adhesión de Turquía a la Unión Europea y las relaciones euromediterráneas. Entre sus últimas publicaciones destacan *El Mediterráneo tras la Cumbre de Barcelona: la necesidad de una voluntad política ampliada* (Documento de Trabajo Cidob, 2006) y "Turkey's potential (and controversial) contribution to the EU's global actorness" (en: GÜNEY, Nursin (ed.) *Contentious Issues of Security and the Future of Turkey*, Ashgate, 2007).

Richard YOUNGS es Coordinador e Investigador Principal del Programa de Democratización y Estado de Derecho de FRIDE. También es profesor en la Universidad de Warwick en el Reino Unido. Entre 2001 y 2004 fue investigador Marie Curie de la UE. Entre 1998 y 2001 fue investigador del proyecto de la UE sobre promoción de la democracia en la Universidad de Portsmouth, y entre 1995 y 1998 fue investigador del Ministerio de Asuntos Exteriores del Reino Unido. Es autor de diversos libros y artículos. Entre sus últimas publicaciones, destacan: *Europe and The Middle East: In The Shadow of September 11* (Lynne Rienner Publishers, 2006) y con Ted Piccone, *Strategies for Democratic Change: Assessing The Global Response* (Fride, 2006).

1

Introducción: ¿Qué legitimidad para la política exterior europea?

Esther Barbé y Anna Herranz

1. Introducción

Desde el Acta Única Europea de 1987, las sucesivas reformas de la Unión Europea se han realizado con el doble lema de mejorar tanto la eficacia de las políticas de la Unión como la transparencia y posibilidades de control democrático en el proceso decisorio europeo. La insistencia en la segunda cuestión, la calidad democrática de la UE, se convirtió en una constante del discurso político europeo después, sobre todo, del semi-fracaso del proceso de ratificación del Tratado de Maastricht en 1991. El resultado negativo en Dinamarca y el *petit oui* de Francia hicieron saltar las alarmas políticas sobre el nivel de aceptación y legitimidad del proceso de integración europea. Si bien estos temores venían señalándose desde hacía tiempo, el pobre entusiasmo popular demostrado hacia un Tratado que representaba el despegue de la Unión Política confirmó que la época del llamado *permissive consensus* estaba empezando a agotarse. Así pues, la década de los noventa vio como se extendía el discurso de que los avances en la integración debían ir de la mano de nuevos mecanismos de participación y control público para evitar que se acentuara el distanciamiento entre los ciudadanos y la Unión Europea.

La consolidación del doble lema eficacia-democracia ha evidenciado la necesidad de la UE de satisfacer las dos vertientes de la legitimidad clásicas de las democracias liberales: por un lado, la legitimidad asentada en los resultados (*output legitimacy*), es decir, que las instituciones funcionen eficientemente y sean capaces de llevar a cabo políticas eficaces y conformes a los valores que imperan en una sociedad; y por el otro, la legitimidad del proceso (*input legitimacy*) o, lo que es lo mismo, que las políticas se desarrollen siguiendo los procesos institucionales establecidos y

que permitan el grado de participación y control público considerado adecuado en una comunidad política¹. Dicho de otro modo, para que una política sea considerada legítima, importa el qué, pero también el cómo.

El ámbito de la política exterior no ha estado exento de este debate sobre la necesidad de combinar eficacia y democracia, sobre todo a medida que dicho ámbito se ha ido ampliando funcionalmente con el desarrollo la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), su dimensión de defensa (PESD), los aspectos exteriores de las políticas de Justicia y Asuntos de Interior (JAI), o la Política Europea de Vecindad, que pasa transversalmente por todos los "pilares" de la UE. Los capítulos del presente libro pretenden examinar cómo ha progresado en los años recientes la política exterior europea en las dos dimensiones de la legitimidad ya señaladas (eficacia y control democrático). Para ello, tal y como se detallará en la parte final de este capítulo introductorio, se han abordado cuatro áreas temáticas de la política exterior europea: promoción de la democracia y los derechos humanos, dimensión exterior de las políticas de Justicia y Asuntos de Interior, Política Europea de Vecindad y, por último, el papel de la UE en la gobernanza global. Antes, enmarquemos la cuestión de la legitimidad de la política exterior en el contexto más amplio de la UE y en las tendencias que se apuntan en el momento actual de crisis, tras los "noes" en los referéndums de Francia y Holanda.

2. El debate sobre la legitimidad de la UE en las postrimerías del Tratado Constitucional: el giro pragmático y la cuestión de la identidad

Igual que en el periodo posterior al Tratado de Maastricht, la crisis de ratificación del Tratado Constitucional dio y sigue dando lugar a un amplio despliegue de diagnosis sobre las causas de la llamada "crisis de legitimidad" de la UE y, en menor medida, remedios para salir de ésta. No obstante, esta vez el énfasis no se ha puesto en la necesidad de reforzar los mecanismos de transparencia, participación y control democrático sino que, al contrario, se ha podido observar un giro hacia lo que podríamos denominar como "discurso pragmático". Esto es, las declaraciones y propuestas de los principales líderes políticos y representantes de las instituciones europeas han insistido en la necesidad de proporcionar resultados concretos que contribuyan a solucionar los problemas cotidianos de los ciudadanos.

Esta renovada atención a legitimar la UE por la eficacia de sus políticas tiene que ver con la diagnosis de que el fracaso del Tratado Constitucional no se debió tanto a su contenido sino al descontento existente en algunos

segmentos de las sociedades francesa y holandesa ante la situación económica y social, y en especial, ante los cambios y consecuencias negativas de la mundialización. Como afirma José Manuel Barroso, "la Constitución fue víctima de las circunstancias"². Asimismo, también se ha señalado que el proceso de integración está pagando las consecuencias de la conocida estrategia de *two-level games* empleada por los gobernantes de los países miembros, consistente en nacionalizar los éxitos y europeizar los fracasos. La caída del apoyo utilitario a la UE que han registrado los Eurobarómetros en los últimos años puede reforzar la apreciación de que el problema yace en que los ciudadanos cada vez perciben menos a la UE como beneficiosa para sus países en general y para sus vidas en particular³. Por ello, el remedio propuesto es que la UE debe centrarse en proporcionar resultados concretos en los temas que preocupan a los ciudadanos y a la vez, comunicar mejor los beneficios que les aporta la Unión.

En este sentido, la mayoría de líderes europeos han llamado a dejar de lado las grandilocuencias del debate constitucional y centrarse en actuar en terrenos concretos. Empezando por el Presidente de la Comisión, Barroso ha insistido en la necesidad de hacer realidad la Agenda de Lisboa reforzada para el crecimiento y la ocupación para poder "recuperar al público escéptico"⁴. El Alto Representante para la PESC, Javier Solana, afirmaba claramente que "la Unión parece cada vez más dirigida hacia un futuro más pragmático. (...) [d]ebemos explicar mejor y defender los argumentos a favor de Europa y definir una agenda más ambiciosa y más centrada en sus resultados tangibles"⁵. Incluso desde el Parlamento Europeo, su vicepresidente, Jacek Saryusz-Wolski, escribía en un artículo que "los ciudadanos están interesados en qué decisiones se toman, y no en cómo se toman. La atención debería ponerse en el resultado (*delivery*)"⁶. Entre los gobernantes de los estados miembros que han avanzado sus propuestas para encarrilar la UE a corto-medio plazo, Jacques Chirac ha planteado poner en marcha "la Europa de los proyectos para el crecimiento, el empleo y la seguridad" que haga recuperar la confianza de los ciudadanos en la Unión⁷. Tony Blair, en su discurso de Oxford en febrero de 2006, llamó a no hacer del debate constitucional el centro del debate europeo y centrarse en las reformas económicas, la necesidad de una estrategia europea para la energía, la política exterior, la seguridad y la defensa⁸. También Angela Merkel, en su propuesta de "Refundación de Europa" admitía que "si no podemos mostrar a cada ciudadano que Europa significa más prosperidad que un solo Estado-nación, entonces los ciudadanos no aceptarán esta Unión Europea. La prosperidad no lo es todo, pero sin prosperidad, la

discusión sobre los valores y otros temas será mucho más difícil de gobernar⁹.

A juzgar pues por la reacción y propuestas de los principales decisores de la UE, la legitimidad asentada en los resultados se impone ante la cuestión de la transparencia y el control público como remedios para la crisis de legitimidad de la Unión. Parece haberse llegado a la conclusión de que las discusiones y medidas sobre cómo acercar el proceso decisorio europeo a los ciudadanos y promocionar su participación, *leit motif* de la Convención, acaban dejando a los ciudadanos "igual de fríos"¹⁰. Sin embargo, si bien es perceptible que la dimensión del control democrático se ha dejado en segundo plano tras el fracaso del proceso de ratificación, también lo es que un segundo aspecto de la legitimidad de proceso ha hecho su aparición estelar en el discurso político. Este elemento es el de la identidad, en el sentido de que para que el proceso político sea considerado legítimo se requiere también que los gobernados tengan un cierto grado de identificación o sentimiento de pertenencia a una determinada comunidad política.

La falta de una "identidad europea" y los problemas que esto comporta para la legitimación del proceso de integración han sido desde hace tiempo una preocupación en la comunidad académica. En cambio, en la primera línea de la política europea nunca antes se había afirmado con tanta contundencia ni generalidad que la UE sufre una "crisis de identidad"¹¹. Así, por ejemplo, en la conferencia "The sound of Europe", celebrada en Salzburgo en enero de 2006, en pleno periodo de reflexión, varios fueron los líderes que se refirieron a la situación actual en estos términos, entre ellos, el entonces presidente de turno de la UE, Wolfgang Schäuble, que insistió en la necesidad de debatir sobre identidad en la UE y poner en marcha medidas para crear una opinión pública europea. La presidenta letona, Vaira Vīķe-Freiberga, o el primer ministro holandés, Jean Peter Balkenende, pusieron el énfasis en la necesidad de crear sentimiento de pertenencia, de desarrollar la dimensión del apoyo afectivo a la Unión. Otros como el primer ministro francés, Dominique de Villepin afirmaron que "la crisis de identidad que conocemos tiene que ver con la rapidez de la ampliación", argumentando que los ciudadanos no ven claramente los contornos geográficos de la Unión y que ningún proyecto debe vivir sin frontera¹².

Este énfasis en la identidad es un reflejo de que, a pesar de que la salida a corto-medio plazo es la de intentar proporcionar resultados concretos para los ciudadanos, se reconoce que basar la aceptación de la UE exclusivamente en esta fuente de legitimidad es una empresa arriesgada y frágil, ya que ésta sólo puede funcionar cuando Europa va bien. Éstas son muestras pues de que se está tomando conciencia también en el discurso

político de que eficacia, democracia e identidad "son elementos acumulativos e interactivos, es decir, que se refuerzan mutuamente, y allí donde uno falla, los otros no pueden compensarlo"¹³.

3. Eficacia, democracia e identidad en la política exterior europea

La política exterior europea¹⁴ en su conjunto ha experimentado un constante proceso de reforma a medida que su alcance se ha ido ampliando funcional y geográficamente. El doble lema entre políticas eficaces y mayor control democrático ha sido también central en su desarrollo, aunque de manera asimétrica en favor del primero. Así, la preocupación de los principales actores de la política exterior europea y sus reformadores ha sido aumentar la eficacia de la misma, sobre todo intentando remediar sus clásicas limitaciones de falta de continuidad, visibilidad, coherencia, credibilidad o flexibilidad, mientras que la dimensión del control democrático ha quedado siempre en un más que discreto segundo plano, entre discusiones sobre qué institución debería controlar las diferentes actividades exteriores de la Unión y hasta qué punto es necesario y conveniente este control público¹⁵. Lo que no obsta, como veremos en estas páginas, para que democracia e identidad ocupen un papel cada vez más destacado en el debate sobre la política exterior europea. Cada uno de dichos temas merece atención en estas páginas introductorias así como a lo largo de los capítulos de esta obra.

Eficacia

Las reformas que introducía (o constitucionalizaba) el Tratado Constitucional en materia de PESC/PESD son una buena muestra de la preeminencia atribuida a mejorar la eficacia de estas políticas. En este sentido, la novedad más señalada, la introducción de la figura del Ministro de Asuntos Exteriores y de su Servicio de Acción Exterior, pretendía ser un mecanismo que aportara continuidad, visibilidad y coherencia a la política exterior europea. *Continuidad*, porque el Ministro sería el responsable de toda la implementación de la PESC y la PESD (art. 27), lo que contribuiría a solventar las discontinuidades de la política exterior asociadas al sistema de presidencias rotatorias; *coherencia*, porque el Ministro sería a la vez vicepresidente de la Comisión y presidente del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores, lo que ayudaría a limar incongruencias entre los temas de política exterior que se llevan a cabo en diferentes pilares; y por último, *visibilidad* porque se proporcionaría un teléfono único, en lugar del actual reparto de

números entre el Presidente del Consejo, el Comisario de Relaciones Exteriores y el Alto Representante.

También destacadas eran las nuevas medidas para mejorar la *flexibilidad* del proceso de toma de decisiones y la descentralización de la estructura institucional. Entre las más notorias, sobresalía la medida de las cooperaciones estructuradas en defensa entre aquellos estados miembros que cumplieran los criterios más exigentes de capacidades militares. Las cooperaciones reforzadas, por su parte, se extendían también al ámbito de la defensa a la vez que se eliminaba el requisito de que éstas se enmarcaran en una acción o posición común previa. Otros aspectos relevantes en la flexibilización de la toma de decisiones eran la introducción de la llamada "cláusula de pasarela" según la cual el Consejo Europeo podría decidir (por unanimidad) que algún aspecto de la PESC pasara a decidirse por mayoría cualificada y la extensión de la posibilidad de la abstención constructiva al ámbito de la defensa¹⁶.

La crisis de ratificación del Tratado Constitucional ha causado también en el ámbito de la política exterior un claro viraje hacia el pragmatismo. Por ejemplo, la Comisaria de Relaciones Exteriores, Benita Ferrero-Waldner, señalaba la necesidad de trabajar más que nunca para "proporcionar resultados en áreas que los ciudadanos consideran importantes —empleo, seguridad, energía y migraciones" y dirigir la política exterior europea a este fin¹⁷. En el mismo sentido, se ha tendido a reforzar el discurso de que el mundo es cada vez más inseguro e ingobernable y que siguen proliferando nuevas amenazas a la seguridad, de manera que Europa no puede seguir mirándose al ombligo con debates constitucionales, sino que, al contrario, los esfuerzos deben dirigirse a actuar de manera más eficaz en el escenario internacional¹⁸.

Asimismo, no se ha querido insistir en las consecuencias del fracaso del Tratado Constitucional como obstáculo para nuevos avances en política exterior. Más bien al contrario, se han querido resaltar los nuevos avances, como por ejemplo, las nuevas medidas de lucha contra el terrorismo tras el 11-M y el 7-J o el inicio de los trabajos para lo que se denomina como "política exterior energética" de la UE. De hecho, a pesar del énfasis puesto en el carácter innovador del Tratado Constitucional en materia de política exterior, los nuevos preceptos, más allá de su valor simbólico, no comportaban, ni mucho menos, un pase directo a una política exterior coherente y eficaz. La tónica general del Tratado era más bien la continuidad y algunas de las novedades no eran tales sino que consistían en una constitucionalización de lo que ya se había venido realizando hasta entonces, como por ejemplo la Agencia Europea de Defensa o la mención especial a la

relación de la UE con los países vecinos. Al fin y al cabo, como tantas veces se ha repetido, para la existencia de una política exterior creíble lo más importante es la voluntad política y la unidad de propósito y acción entre los estados miembros, algo que los mecanismos de los Tratados no pueden más que facilitar. Esta unidad se plantea como un tema indispensable para transmitir con éxito los logros de la política exterior europea a los ciudadanos y mejorar así su aceptación y legitimidad. Sin embargo, en este terreno se cuenta con la desventaja de que son normalmente los fracasos de la UE para llegar al consenso en cuestiones internacionales de elevado interés (guerra de Irak, guerra del Líbano, relaciones con Rusia, etc.) lo que llega a las primeras páginas de la prensa. Pero a diferencia de otros ámbitos de la política europea, en política exterior se cuenta con la ventaja de que es un campo en el que es difícil que los líderes apliquen la estrategia de nacionalizar los éxitos y europeizar los fracasos. Los fracasos en política exterior europea vienen normalmente por la desunión, que acostumbra a ser patrimonio de todos los estados miembros.

Desde la perspectiva de la eficacia, los capítulos de este libro examinan en qué medida se han registrado avances en los resultados de diferentes dimensiones de la política exterior europea. Los autores centran su atención en la evaluación de la eficacia de los nuevos instrumentos, así como del grado de coherencia y eficiencia en la toma de decisiones.

Democracia

El debate sobre el "déficit democrático" en el funcionamiento de la política exterior europea se remonta ya a los tiempos de la creación de la Cooperación Política Europea (CPE). Incluso antes de que el Parlamento Europeo fuera un órgano elegido directamente, éste ya había denunciado que la naturaleza estrictamente intergubernamental y la confidencialidad de la CPE estaban erosionando los fundamentos de la democracia parlamentaria. Desde entonces, el Parlamento Europeo ha ido adquiriendo algunas prerrogativas en el campo de la política exterior, pero para algunos, todavía existe un vacío de control parlamentario en este ámbito, sobre todo teniendo en cuenta su rápido desarrollo. De hecho, exceptuando el caso de la Política Comercial Común en la que el Parlamento Europeo ha ido adquiriendo importantes poderes¹⁹, en el ámbito de la PESC, la PESD y en la dimensión exterior de la JAI, el Parlamento continúa en buena medida anclado en los derechos pasivos de ser informado y la posibilidad de dirigir preguntas y realizar recomendaciones a la Comisión y al Consejo que ya le atribuía el Tratado de Maastricht²⁰.

Estas prerrogativas, llamadas por algunos como "*soft accountability powers*"²¹, han sido insistentemente consideradas como insuficientes por el Parlamento Europeo. Año tras año, la Eurocámara ha reivindicado mayores poderes en PESC, pero también en otros ámbitos como las políticas de derechos humanos, y los nuevos temas relacionados con la agenda de seguridad, libertad y justicia. En su informe de 2005, el Parlamento argumentaba incluso que la participación del Parlamento no debería ceñirse al control *a posteriori* de la política exterior europea, sino que, como institución que representa directamente la voluntad de los ciudadanos, debería estar implicado también en su formulación. Contrariamente, los responsables últimos de las reformas de la UE, los gobiernos de los Estados miembros, continuaron considerando que en tanto que la PESC y la PESD son políticas de naturaleza esencialmente intergubernamental, el control de las mismas debería reservarse para los parlamentos nacionales. Por ejemplo, el Tratado Constitucional avanzaba en esta dirección al introducir la referencia a "la promoción efectiva y regular de la cooperación interparlamentaria entre Parlamento Europeo y parlamentos nacionales" y al contemplar que la Conferencia de Asuntos Parlamentarios sobre la Unión Europea (COSAC) pudiera organizar encuentros para debatir sobre política exterior y defensa (Protocolo 1, párrafos 9 y 10).

Sin embargo, el Parlamento Europeo ha mantenido tradicionalmente que el refuerzo de los mecanismos de control parlamentario nacional no se puede considerar como sustitutivo del control parlamentario al nivel europeo, ya que cada vez resulta más difícil distinguir en política exterior europea qué es intergubernamental y qué es comunitario. Esta difusión de la responsabilidad institucional se puede explicar por el desarrollo de dos procesos interrelacionados que desde hace años vienen dándose en el ámbito de la PESC. El primero es la creciente "transpilarización" que a la práctica se produce entre los ámbitos de competencia del Consejo y de la Comisión en política exterior. Así, muchas de las políticas e iniciativas de la UE hacia terceros países (considérese, por ejemplo, el Pacto de Estabilización y Asociación para Europa del Sudeste, la misma Política Europea de Vecindad, o el caso de las misiones PESD de carácter civil-militar) implican sobre el terreno una elevada interacción entre la Comisión y el Consejo. El segundo proceso que afecta a la difícil delimitación de fronteras institucionales es lo que se ha venido a llamar "Bruselización" de la política exterior²². Esto es, "mientras que las competencias permanecen en última instancia en los estados miembros, la formulación e implementación de la política está cada vez más europeizada y Bruselizada por funcionarios y servicios situados permanente en Bruselas"²³. El Comité Político y de

Seguridad (CPS) introducido por el Tratado de Niza ejemplifica esta Bruselización: el CPS está compuesto por embajadores de los estados miembros y queda orgánicamente supeditado al Consejo, pero sus miembros llevan a cabo sus tareas en estrecha coordinación con las otras instituciones de la UE basadas en Bruselas, como la Comisión, el Alto Representante o la Unidad Política²⁴.

Pero a pesar de los problemas que puede conllevar esta difusión de las responsabilidades para el control democrático de la política exterior, la cuestión no ha ocupado un lugar relevante en el debate constitucional²⁵. Bien al contrario, está muy asentada la idea de que la implicación parlamentaria a nivel europeo podría suponer problemas para la eficacia y la coherencia de la política exterior, ya que este campo precisa de un alto grado de secretismo y rapidez. La relación negativa entre eficacia y democracia queda también patente en los mecanismos que introducen mayor flexibilidad y descentralización, tanto en la PESC y PESD, como en el área de JAI, donde el avance a través de núcleos dentro, pero sobre todo fuera, de los Tratados, complica todavía más las posibilidades de control parlamentario²⁶. Ante este contexto nada propicio para la ampliación de las prerrogativas del Parlamento Europeo en política exterior, la estrategia de la Eurocámara ha sido optar por sacar el mayor rendimiento a sus poderes, sobre todo en materia presupuestaria, pero también a través de desempeñar un activo papel en la demanda de información y en la propuesta de recomendaciones y resoluciones²⁷. Los espacios conquistados por el Parlamento Europeo en la política exterior se han materializado en Acuerdos Interinstitucionales entre el Parlamento, la Comisión y el Consejo²⁸. Asimismo, el Parlamento ha intentado adquirir una sólida reputación como interlocutor entre la UE y países terceros a través de la cooperación interparlamentaria²⁹ y a través de la producción de informes por iniciativa propia.

Esta dimensión de la participación parlamentaria en la elaboración y el control será también tratada en los capítulos de este libro. El interés consiste en evaluar la implicación del Parlamento Europeo en cada uno de los ámbitos tratados, qué visiones pretende avanzar esta institución y qué influencia consigue. Las relaciones interinstitucionales que marcan cada una de las áreas serán tratadas con especial atención.

Identidad

En páginas anteriores se ha apuntado la importancia ascendente de la cuestión de la identidad o sentimiento de pertenencia de los ciudadanos al sistema político europeo como requisito para la legitimidad de proceso. En el

tema de la política exterior, la conclusión podría ser la misma. Es decir, si bien la necesidad de mayor control democrático en la política exterior ha sido defendida con ahínco por el Parlamento Europeo así como por algunos segmentos del entorno epistémico, cabe reflexionar sobre hasta qué punto esta implicación parlamentaria puede ser capaz de proporcionar mayor legitimidad si previamente no existe una identificación de los ciudadanos con la política exterior que se hace en nombre de la Unión.

El desarrollo de una identidad europea como vector de la política exterior de la Unión ha sido un tema ampliamente estudiado en la disciplina de las Relaciones Internacionales y la Integración Europea. Así, por ejemplo, se ha analizado la creciente europeización de las élites europeas y de las políticas exteriores de los propios estados miembros, el surgimiento de un reflejo de coordinación entre los decisores sobre temas de política exterior o la consolidación de unas normas y unos valores distintivos de la UE a la hora de hacer política internacional. Asimismo, la UE ha sido crecientemente percibida por otros actores del sistema internacional como un actor capaz de actuar con voz propia en el escenario mundial, y no sólo en los temas comerciales, sino también en ámbitos de fuerte calado político, como el cuarteto para Oriente Medio, o en nuevos temas de la agenda internacional, como la gestión del cambio climático.

No obstante, bien diferente es la cuestión de si la UE es capaz de proyectar claramente una imagen como actor internacional inteligible para sus propios ciudadanos, creando así sentimiento de identificación con la misma. Como hemos mencionado, el hecho de que la UE aparezca dividida precisamente en aquellos temas que conllevan una carga valorativa importante, como el envío de tropas al extranjero o la adhesión de Turquía a la UE, contribuye a que, al final, para el ciudadano sea difícil llegar a entrever qué es ser europeo en el mundo.

Sin embargo, la política exterior sigue considerándose como uno de los campos mejor posicionados para promover la creación de una identidad europea. Esto es así porque el ámbito de la política exterior es especialmente dado a la reflexión sobre identidad ya que el intento de convertirse en actor internacional requiere inevitablemente preguntarse quién somos y que nos distingue de otros actores del sistema internacional. Asimismo, la política exterior puede ser entendida como una de las principales vocaciones del proyecto europeo. Como afirmaba Barroso, "espero que en este periodo de reflexión la gente estará de acuerdo en continuar apoyando una Europa abierta al mundo. Que en la medida que miramos hacia dentro para debatir qué Europa queremos ser, no olvidemos mirar hacia fuera, hacia lo que queremos que Europa haga. Al fin y al cabo, en Europa no nos estamos

integrando más para aislarnos del resto del mundo. Estamos cada vez más juntos para actuar de manera más efectiva en el mundo"³⁰.

Los capítulos de este libro prestarán también atención a esta dimensión de la UE como productora de normas y valores en los diferentes ámbitos de la política exterior europea. Preguntas como en qué se quiere distinguir la UE de otras partes del mundo o hasta qué punto la imagen que proyecta la UE es capaz de aglutinar a los ciudadanos europeos en torno a un mismo sentir subyacen en los trabajos de esta obra.

4. Estructura del libro

El libro está organizado en cuatro partes, cada una de las cuales aborda una dimensión diferente de la política exterior. De la más concreta a la más general, estas cuatro áreas temáticas son: la promoción de la democracia y los derechos humanos, la dimensión exterior de las políticas de Justicia y Asuntos de Interior, la Política Europea de Vecindad, y por último, el papel de la UE en la gobernanza global. Cada una de estas partes se compone de dos capítulos, el primero más centrado en el tema de la eficacia de las políticas de la Unión, mientras que el segundo se emplea en el análisis del proceso institucional, con especial atención al papel del Parlamento Europeo en la promoción y control de estas políticas.

La parte primera sobre *promoción de la democracia y de los derechos humanos* se inicia con el capítulo de Richard Youngs, que presenta un análisis crítico sobre la política europea de promoción de la democracia, concentrándose en el área del Mediterráneo. Youngs señala las carencias más importantes de esta política, entre las que destacan la falta de incentivos para la reforma ofrecidos por la UE o el diseño de instrumentos que no favorecen la distribución del poder en los regímenes autoritarios del Sur del Mediterráneo. Pero más importante, y esto tiene más que ver con la identidad o los valores de la UE, Youngs atribuye la ineficacia de las políticas europeas de apoyo a la democracia a la ambigüedad y disparidad de posiciones dentro de la propia Unión sobre cómo y hasta qué punto defender el respeto de los principios democráticos en países terceros. Javier Niño Pérez, proporciona una visión más institucional, con un repaso de los instrumentos a disposición de la UE para la promoción de la democracia y los derechos humanos. Niño Pérez insiste en la progresiva consolidación de los valores de libertad, democracia, y respeto por los derechos humanos como núcleo de la actividad interior y exterior de la UE, a la vez que desgrana cómo el Consejo, la Comisión y el Parlamento han ido desarrollando nuevos instrumentos para

avanzar en esta dirección. Para ejemplificar estos instrumentos, el autor se detiene, sobre todo, en el nuevo instrumento temático para la promoción de la democracia y de los derechos humanos introducido en las actuales perspectivas financieras.

En la parte segunda sobre el espacio de *libertad, seguridad y justicia*, se aborda, en primer lugar, la política europea de lucha contra el terrorismo. Albert Aixalà analiza los avances de la estrategia de la UE en este campo, examinando los instrumentos puestos en marcha sobre todo a partir del 11-S y, más adelante, tras los atentados del 11-M y el 7-J en suelo europeo. Su análisis incide en la existencia de un "perfil propio" de la UE en su política de lucha contra el terrorismo, frente a la política estadounidense de "guerra contra el terror"; un perfil europeo que radica fundamentalmente en una mayor atención a las causas profundas de este fenómeno y a las medidas de prevención del mismo. Pero Aixalà también aborda el problema cada vez más patente de cómo conseguir medidas eficaces para la lucha contra el terrorismo sin infringir los derechos humanos y las libertades ciudadanas. El autor destaca el papel del Parlamento Europeo como garante de este equilibrio que se antoja cada vez más precario. En el capítulo siguiente, José Martín y Pérez de Nanclares, trata con mayor detalle el papel del Parlamento Europeo en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. El capítulo revisa las competencias del Parlamento en este ámbito, juzgándolas muy limitadas en lo que al tercer pilar se refiere, tanto en su dimensión interna como externa. Martín y Pérez de Nanclares analiza también los nuevos instrumentos políticos en este ámbito, como es el Tratado de Prüm, advirtiendo sobre los peligros de la desparlamentarización que estos entrañan, contradiciendo así una de las principales señas de identidad de la UE. Martín y Pérez de Nanclares concluye su capítulo con unas reflexiones en torno a las tensiones que afectan especialmente el ámbito de la Justicia y los Asuntos de Interior, a saber: eficacia *versus* democracia; seguridad *versus* libertad y necesidad de intervención comunitaria *versus* resistencia de los Estados.

La parte tercera se dedica a la *Política Europea de Vecindad* (PEV). Eduard Soler i Lecha evalúa los primeros pasos de esta política, concluyendo que ésta se presenta como una iniciativa eficaz, sobre todo para los países de Europa oriental y Cáucaso sur, dado el bajo nivel de relaciones actual entre la UE y estos países. Diferente es la evaluación de Soler i Lecha sobre el impacto de la PEV en el sur del Mediterráneo, un área con la que ya existe una densa red de relaciones institucionalizadas. Por ello, Soler i Lecha se centra en examinar los escenarios y posibles medidas para potenciar las complementariedades entre la PEV y el Partenariado Euromediterráneo. En

el capítulo siguiente, Michal Naturski analiza detalladamente el papel del Parlamento Europeo en el diseño e implementación de la PEV. Naturski concluye que el Parlamento ha desempeñado un papel poco influyente y que no ha sabido aprovechar la ventana de oportunidad del surgimiento de esta nueva política para posicionarse como un actor más destacado en el sistema de política exterior europea en general. Según el autor, ello se ha debido, en parte, al poco margen de maniobra del Parlamento Europeo en este ámbito, pero también a determinadas normas y procedimientos característicos de los trabajos de esta institución, que paradójicamente están pensados para fortalecer el papel del Parlamento Europeo en la política exterior.

Por último, la parte cuarta finaliza el volumen con un análisis del *papel de la UE en la gobernanza global*. Fulvio Attinà hace un repaso del papel de la UE en diversas áreas de la gobernanza global, desde la gobernanza económica mundial a las crisis internacionales. Attinà identifica la existencia de una identidad europea propia (o "modo europeo de ejercer su papel político global") y a la luz de ésta, analiza el grado de coherencia intraeuropea al actuar en marcos internacionales. Pero como aspecto destacado de la gobernanza global, Attinà también examina la relación entre la UE y EE.UU., el hegemon del sistema, así como las posibles consecuencias de la etapa actual de redefinición del sistema político internacional para el papel de la UE en el mundo. El siguiente y último capítulo del volumen, obra de José Javier J. Fernández Fernández, examina con detalle el papel del Parlamento Europeo en la proyección exterior de la UE. Fernández revisa las competencias formales e informales del Parlamento en los diferentes ámbitos de la política exterior europea, concluyendo que en su conjunto, el Parlamento es un actor decisivo en este terreno. No obstante, Fernández también señala que en ámbitos concretos como la Política Exterior y de Seguridad Común, el margen de participación que se concede al Parlamento Europeo es muy estrecho. Por ello, el autor avanza determinadas propuestas que contribuirían a una mejor implicación de las instituciones comunitarias y, en especial la del Parlamento Europeo, en la acción exterior de la Unión.

La presente publicación es el resultado de la conferencia "El papel del Parlamento Europeo y de la Unión Europea en el mundo", organizada el 19 de octubre de 2006, por la Oficina del Parlamento Europeo en Barcelona y el Institut Universitari d'Estudis Europeus (IUUEE), dentro del marco de actividades del proyecto de investigación *Challenge-The Changing Landscape of European Liberty and Security* (Sexto Programa Marco). La conferencia reunió a expertos de las instituciones europeas, académicos y

diputados al Parlamento Europeo con el objetivo de evaluar tanto los avances de la política exterior europea como el papel del Parlamento Europeo en su promoción y control. La publicación recoge las ponencias presentadas durante la conferencia, revisadas con posterioridad, así como unos breves extractos de las intervenciones de los eurodiputados que presidieron cada una de las mesas de la conferencia.

Con esta publicación, el Observatorio de Política Exterior Europea del IUEE quiere seguir avanzando en la reflexión sobre la dimensión parlamentaria de la política exterior europea, tarea facilitada académicamente por nuestra participación en proyectos europeos (*Fornet-Foreign Policy Governance Net* [Quinto Programa Marco UE] y *Challenge* [Sexto Programa Marco UE]) y que ha contado con la colaboración de la Oficina del Parlamento Europeo de Barcelona³¹. Las editoras del presente libro agradecen la colaboración de todos los autores que han participado en el mismo, así como también la de los eurodiputados Ignasi Guardans, Raimón Obiols y Raül Romeva, y de la Secretaria para la Unión Europea de la Generalitat de Catalunya, Anna Terrón, que brindaron generosamente sus comentarios y experiencia durante la conferencia. Extendemos nuestra gratitud también a los compañeros de las universidades y centros catalanes que con su participación contribuyeron a enriquecer el debate y a extender la reflexión a un público más amplio. Asimismo reiteramos nuestro agradecimiento a la Oficina del Parlamento Europeo, donde hemos contado con la ayuda técnica de Ana Giménez, y, de manera especial, con el apoyo de su directora, María Teresa Calvo, sin el cual esta publicación no hubiera podido tener lugar.

Notas

¹ La distinción entre estas dos dimensiones se basa en la conceptualización de Christopher Lord, que distingue tres elementos básicos de la legitimidad: *performance* (la práctica o resultados del sistema), identidad (la identificación popular con el sistema) y democracia (la adquisición y ejercicio del poder de acuerdo con unos valores democráticos). Ver Ch. LORD, "Accountable and Legitimate? The EU's International Role", en: Ch. HILL y M. SMITH (Eds.), *International Relations and the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2005, pp. 113-133. A su vez, Lord se basa en F. SCHARPF, *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford: Oxford University Press, 1999.

² J. M. BARROSO, "The EU Constitution and Europe's 'living stream'", discurso en la sesión plenaria del *National Forum on Europe*, Dublin, 30 de junio de 2005.

³ Ver el análisis de la evolución de los datos de los eurobarómetros en: A. LAUMEN y A. MAURER, *Jenseits des "Permissive Consensus". Bevölkerungsorientierungen gegenüber Europäischer Integration im Wandel?*, SWP Diskussionspapier, Núm. 13, 2006. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.

⁴ J. M. BARROSO, *Op. cit.*

⁵ Intervención de Javier Solana en la conferencia de Salzburgo "The Sound of Europe", 27 y 28 de enero de 2006, citado en *Bulletin Quotidien Europe*, Núm. 9120, p. 9.

⁶ J. SARYUSZ-WOLSKI, "Institutional Reform: a Pragmatic Point of View", *International Spectator*, Vol. XLI, Núm. 1, enero-marzo de 2006.

⁷ J. CHIRAC, "Force et solidarité: répondre aux attentes des européens", *Le Figaro*, 26 de octubre de 2005.

⁸ T. BLAIR "On Europe", discurso en el St. Antony's College, Oxford, 2 de febrero de 2006.

⁹ A. MERKEL, "Die Zukunft der Europäischen Union", Discurso de apertura del *Internationalen Bertelsmann Forums*, Berlin, 22 de septiembre de 2006.

¹⁰ J. M. BARROSO, *Op. cit.*

¹¹ Para las intervenciones en la conferencia "The sound of Europe", ver los fragmentos recogidos en *Bulletin Quotidien Europe*, Núms. 9116, 9119 y 9120.

¹² Intervención en la conferencia de Salzburgo, citado en *Bulletin Quotidien Europe*, Núm. 9119, p. 7.

¹³ Ch. LORD, *Op. cit.*

¹⁴ Nos referimos sobre todo a la dimensión de la PESC, la PESD y las relaciones exteriores que se enmarcan en acuerdos con elevado contenido político. Asimismo, incluimos los aspectos exteriores de las políticas de Justicia y Asuntos de Interior.

¹⁵ E. BARBÉ, "The Evolution of CFSP Institutions. Where does Democratic Accountability stand?", *The International Spectator*, Vol. XXXIX, Núm. 2, 2004, pp. 47-60.

¹⁶ D. MIRALLES, *La PESC y la PESD en la Constitución europea: principales novedades*, Working Paper del Observatorio de Política Exterior Europea, Núm. 62, 2004. Barcelona: Institut Universitari d'Estudis Europeus; E. BARBÉ y L. MESTRES, *The new EU's External Action: A significant step forward towards the EU's single voice?*, Working Paper del Observatorio de Política Exterior Europea, Núm. 56, 2004. Barcelona: Institut Universitari d'Estudis Europeus.

¹⁷ B. FERRERO-WALDNER, "The European Neighbourhood Policy: The EU's Newest Foreign Policy Instrument", *European Foreign Affairs Review*, Vol. 11, Núm. 2, 2006, pp. 139-142.

¹⁸ Ver N. GNESOTTO y G. GREVI, *The New Global Puzzle. What World for the EU in 2025?*, European Union Institute for Security Studies (EUISS), 2006.

¹⁹ N. LALONE, "Institutional evolution and democratic accountability in the EU's Common Foreign and Security Policy: Lessons from the Common Commercial Policy", en: E.

BARBÉ y A. HERRANZ (Eds.), *The role of parliaments in European Foreign Policy: debating on accountability and legitimacy*, Barcelona: Oficina del Parlament Europeu a Barcelona, 2005, pp. 15-38.

²⁰ E. BARBÉ y A. HERRANZ, *Íbid.*, pp. 2-3.

²¹ U. DIEDRICHS, "The European Parliament in CFSP: More than a Marginal Player?", *The International Spectator*, Vol. XXXIX, Núm. 2, 2004, pp. 31-46; M. LARHANT, *Mixed Blessing? EP oversight of the ESDP and the Constitutional Treaty*, Working Paper del Observatorio de Política Exterior Europea, Núm. 63, 2004. Barcelona: Institut Universitari d'Estudis Europeus.

²² D. ALLEN, "Who Speaks for Europe?", en: J. PETERSON y H. SJURSEN, *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of CFSP*, London: Routledge, 1998.

²³ G. MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET, "The New CFSP and ESDP Decision-Making System of the European Union", *European Foreign Affairs Review*, Vol. 7, Núm. 2, p. 261.

²⁴ E. BARBÉ y A. HERRANZ, *Op. cit.*, pp. 4-5.

²⁵ S. STAVRIDIS y A. VALLIANATOU, *Parliamentary accountability in EU foreign and defence policy: a preliminary assessment of the impact of the Convention on the 'Future of Europe' debate*, European Foreign Policy Unit Working Paper, Núm. 2, Junio de 2003. London: London School of Economics.

²⁶ A. MAURER y D. KIETZ, *Von Schengen nach Prüm Sogwirkungen verstärkter Kooperation und Anzeichen der Fragmentierung in der EU*, SWP-Aktuell, Núm. 24, Mayo de 2006, Berlín: Stiftung Wissenschaft und Politik; W. WAGNER, *Für Europa sterben? Die demokratische Legitimität der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, HSFK-Reports, Núm. 3, 2004, Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung.

²⁷ U. DIEDRICHS, *Op. cit.*

²⁸ A. MAURER, D. KIETZ y Ch. VÖLKEL, "Interinstitutional Agreements in CFSP: Parliamentarisation through the Backdoor?", *European Foreign Affairs Review*, Vol. 10, Núm. 2, 2005, pp. 175-195.

²⁹ A. HERRANZ, "The Inter-parliamentary Delegations of the European Parliament: National and European Priorities at Work", en: E. BARBÉ y A. HERRANZ, *Op. cit.*, pp. 77-106.

³⁰ J. M. BARROSO, *Op. cit.*

³¹ Entre otros trabajos previos del Observatorio sobre la dimensión parlamentaria de la política exterior europea, destacan el dossier especial sobre "El Parlamento Europeo y la Política Exterior" publicado en la página web del Observatorio (<http://www.iuee.eu>) y el libro editado por E. BARBÉ y A. HERRANZ (Eds.), *The Role of Parliaments in European Foreign Policy*, Barcelona: Oficina del Parlamento Europeo de Barcelona. Asimismo, el Observatorio de Política Exterior Europea lideró el Grupo de Trabajo sobre "Evolution and Democratic Accountability of CFSP Institutions" de FORNET (<http://www.fornet.info>).

PARTE I

Promoción de la democracia y los derechos humanos

Presentación

por Raül Romeva

Eurodiputado por Iniciativa per Catalunya-Verds

Miembro de la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo y de la Subcomisión de Derechos Humanos.

Miembro de la Comisión temporal sobre supuesta utilización de países europeos por la CIA para el transporte y detención ilegal de presos

Actualmente en la UE nos encontramos ante una situación en la que no sólo es preciso hacer una reflexión a fondo sobre el estado de la Unión sino también hacer que la política exterior europea funcione de la forma más eficaz posible. Pero al hacer el diagnóstico, no podemos negar que existe una cierta crisis de credibilidad de la UE en su globalidad, en la que subyace también una cierta crisis de identidad.

En este sentido, debemos recordar que en el Tratado de la Unión Europea (artículos 6 y 7), el principal fundamento de la Unión, el factor identitario común, son los valores aceptados por todos los Estados miembros. Por ello, la política de democracia y de derechos humanos es el núcleo incuestionable sobre el que debe trabajar la UE. Y no sólo se trata de que haya una política de no discriminación en base a los derechos humanos y fundamentales sino de que haya una promoción de éstos por parte de las instituciones, en el marco de la Unión Europea, dentro y fuera de ella.

Pasando de la teoría a la práctica, pongamos por caso las necesidades energéticas de la UE, ¿se puede hablar con el señor Putin de forma absolutamente impune ante el asesinato de Anna Polytovskaya o la situación de Chechenia?, ¿o son dos debates que tienen que ir separados, como predicán algunos?; ¿al negociar un acuerdo de asociación con un