



Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Grado en Derecho

La Defensa de los Derechos Humanos en la Acción Exterior de la Unión Europea

Presentado por:

Adrián Santiago Pérez

Tutelado por:

Carmen Martínez San Millán

Valladolid, 28 de junio de 2024

RESUMEN

Desde sus inicios en los años 1950, las Comunidades Europeas- y después la Unión- detectaron la necesidad de reafirmar y defender sus intereses en la esfera internacional, dando lugar a la adopción de decisiones comunes entre los Estados Miembros, naciendo así un conjunto de políticas exteriores comunitarias que conformarían a la Acción Exterior de la Unión Europea.

De forma paralela, la evolución del proyecto europeo conllevó un progresivo aumento de los objetivos políticos a perseguir a nivel supranacional, transformando a unas Comunidades dirigidas en su totalidad a los intereses del Mercado Interior en el sujeto de derecho internacional que es la Unión Europea hoy día, que se erige como orgullosa adalid de la democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos y las libertades fundamentales en todo el mundo.

Combinar los intereses económicos que impulsaron su creación con la defensa de los derechos humanos no siempre ofrece resultados satisfactorios, y la Acción Exterior de la Unión requiere de mejora si se desea mantener el prestigio europeo y evitar las críticas por “dobles estándares”.

Palabras Clave: Acción Exterior, intergubernamentalismo, desarrollo sostenible, sanciones.

ABSTRACT

Since its beginnings in the 1950's, the European Communities- and later, the Union- detected the need to reassert and defend their interests in the international sphere, giving rise to the adoption of common decisions among the Member States, giving birth to a group of communitarian foreign policies which would shape the European Union's External Action.

Similarly, the evolution of the European Project involved a continuous increase of the political goals to supranationally pursue, transforming the Communities totally focused on Inner Market's into the international law subject the European Union is nowadays, declared as proud leader of democracy, rule of law, human rights and fundamental liberties worldwide.

Not always does combining the financial interests which prompted its creation with human rights advocacy offer gratifying results, and the Union's External Action requires improvements if the European prestige is to be maintained and criticism for double standards avoided.

Key Words: External Action, intergubernamentalism, sustainable development, sanctions.

Contenido

1. INTRODUCCIÓN	7
2. CONTEXTO HISTÓRICO: LA EVOLUCIÓN DE LA ACCIÓN EXTERIOR EUROPEA A TRAVÉS DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN	11
2.1 La Acción Exterior de las Comunidades Europeas (1951-1992)	11
2.1.1 <i>Los primeros pasos. La Europa de Charles de Gaulle (1951-1969)</i>	11
2.1.2 <i>El Auge del Intergubernamentalismo en las Comunidades (1970-1992)</i>	14
2.2 Hacia la Unión Europea: Los Tratados de Maastricht, Ámsterdam y Niza (1992-2007)	17
2.3 La Acción Exterior del Tratado de Lisboa (2007-)	27
2.3.1 <i>Marco normativo de la Acción Exterior de la Unión Europea</i>	28
2.3.2 <i>El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad</i>	31
2.3.3 <i>El Servicio Europeo de Acción Exterior</i>	33
3. AFECTACIÓN DE LA ACCIÓN EXTERIOR EUROPEA A TERCEROS PAÍSES	35
3.1 Entendiendo la Acción Exterior de la Unión: ¿Potencia Normativa o Imperialista?	35
3.2 Análisis Casuístico de la Acción Exterior Europea	38
3.2.1 <i>¿Un Imperio Benévolo?: La Expansión Europea hacia el Este y “El Efecto Bruselas”</i>	38
3.2.2 <i>Una Potencia Gris: La Influencia de la Política Comercial Común de la Unión Europea</i>	42
4. AFRONTANDO LA PROBLEMÁTICA DE LOS DERECHOS HUMANOS: HACIA UNA ACCIÓN EXTERIOR MÁS JUSTA	47
4.1 DERECHOS HUMANOS Y ACCIÓN EXTERIOR EUROPEA EN LA ACUALIDAD	47
4.1.1 <i>La Política Comercial Común</i>	47
4.1.2 <i>La Ayuda Humanitaria</i>	52
4.1.3 <i>La Cooperación al Desarrollo</i>	54
4.2 PROPUESTAS DE CAMBIO: LOS PRIMEROS PASOS HACIA UN NUEVO ENFOQUE	57
4.2.1 <i>Los Capítulos de Comercio y Desarrollo sostenible como modelo</i>	59
4.2.2 <i>Replanteamiento del SPG: Alicientes y retiradas de privilegios</i>	63
4.2.3 <i>Las Sanciones Europeas y su Afección a los Derechos Humanos y la Ayuda Humanitaria</i>	66
5. CONCLUSIONES	69
6. BIBLIOGRAFÍA	73

1. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea, ya desde el Tratado de Maastricht en 1992, y con mayor incisión en el Tratado de Lisboa de 2007, ha tomado entre sus principios fundamentales el fomento, respeto y salvaguarda de los derechos humanos, como enuncia el artículo 2 del Tratado.

Estas proclamas no limitan su alcance a la esfera interna; como valor a proteger en todos y cada uno de los Estados Miembros de la Unión, sino que se postulan también como objetivos a alcanzar en las relaciones que con otros Estados mantuviere la Unión. Y es que ya desde los primeros pasos dados en el proyecto europeo, pronto se dieron cuenta los Estados europeos de que la unión hacía la fuerza en la esfera internacional, y que la defensa de sus intereses sería más eficaz de hablar todos ellos con una única voz, la comunitaria; que eventualmente desarrollaría intereses propios distintos de la suma de los intereses de sus miembros.

Conforme las Comunidades Europeas se ampliaban en miembros, también lo hicieron en fines y metas, y pronto aquellas organizaciones supranacionales nacidas por y para servir a los intereses del Mercado Interior comenzaron a perseguir objetivos de carácter político o social, lo que implicó una necesidad de aumentar las competencias que los Estados cedían a este ente supranacional, con mayor o menor incidencia dependiendo de la sensibilidad de la materia. Precisamente, lo referido a la política exterior siempre fue un asunto peliagudo y con tintes nacionalistas, complicando una cesión total de la competencia a Europa y forzando una cooperación entre gobiernos que no siempre fue eficaz.

Si todos los Estados Miembros incluían en sus constituciones su compromiso con los derechos fundamentales, eran parte del Convenio Europeo de Derechos Humanos y, en último término, asumían su defensa como valor fundamental de sus sociedades, impregnando éstos sus ordenamientos jurídicos, entonces sólo cabía entender que era cuestión de tiempo que la Unión pasara a darles tal consideración también. Y si son revestidos de tal importancia, no pueden limitarse a la esfera interna, sino que deben situarse a la cabeza de la actuación europea por todo el mundo, como así finalmente se concluyó en el Tratado de Lisboa.

Es por ello por lo que la Acción Exterior de la Unión Europea ha ido construyendo instrumentos o simples previsiones con perspectiva de derechos humanos, persiguiendo los objetivos propios que se dictaminaren, pero nunca ignorando los efectos que su intervención en otros países, en especial aquellos en vías de desarrollo, pudiera tener. De hecho, y siendo consciente de que los derechos humanos están en constante riesgo en estos Estados, es en

su interacción con países en vías de desarrollo donde la Unión despliega sus mayores esfuerzos de salvaguarda humanitaria.

No obstante, y aunque la Unión Europea está comprometida con la promoción de los derechos humanos, las violaciones de derechos humanos siguen siendo una constante en todo el mundo, incluidos aquellos Estados con los que la Unión se relaciona. Más preocupante aún resulta que, en ocasiones, la Unión parece no saber o no querer actuar ante dichas vulneraciones de derechos, bien por mera dejadez, o bien con conocimiento de causa, al ponderar sus intereses estratégicos con las complicaciones y molestias que para la Unión y sus socios supondrían la intervención europea ante estas situaciones.

Esta realidad ha generado críticas desde grupos de presión, la sociedad civil, la doctrina y el mundo de la política, y acusaciones de hipocresía se vierten constantemente sobre la Comisión, ensuciando la imagen de garante de los derechos humanos que la Unión siempre ha querido dar. Si se ansía recuperar el prestigio perdido y redirigir a Europa y al mundo entero hacia el camino del respeto de los derechos y libertades, se requerirán cambios en las políticas europeas que propician estas anomalías.

Desde este trabajo se pretende demostrar que la Acción Exterior de la Unión Europea, si bien sí busca la preservación de los derechos humanos en teoría, en la práctica se aleja mucho de los resultados deseados, en buena medida debido a deficiencias o vaguedad en la elaboración de los instrumentos destinados a esta misión; pero también al conflicto de intereses interno que se produce cuando la Unión debe equilibrar sus intereses económicos con los objetivos políticos y sociales que en tiempos más recientes ha hecho suyos. En consecuencia, hechas las críticas pertinentes y analizados los principales problemas actuales de la Acción Exterior, se plantearán una serie de propuestas de mejora dirigidas a incentivar una actuación más activa por parte de las autoridades europeas ante conductas vulnerantes de derechos por todo el mundo; generalmente enmarcadas en las sanciones y suspensiones de privilegios comerciales.

Dicho esto, para comprender la realidad de la Acción Exterior de la actualidad es necesario primero echar la mirada atrás, y analizar cómo, a lo largo de décadas, la evolución del proyecto europeo ha creado una estructura tan compleja como es la Acción Exterior Europea, conformada por multitud de instituciones y políticas comunitarias. También será conveniente dilucidar por qué la Unión se preocupa por los derechos humanos en primer lugar, si aún se mantiene en su núcleo como una organización motivada por la economía de mercado y no de carácter humanitario, lo que plantea la cuestión de si es posible compaginar intereses

económicos con objetivos de tal nobleza como el aquí tratado, como desde este trabajo se defenderá, o si la promoción de los derechos humanos no es más que un brindis al sol para contentar a la sociedad civil europea.

2. CONTEXTO HISTÓRICO: LA EVOLUCIÓN DE LA ACCIÓN EXTERIOR EUROPEA A TRAVÉS DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN

2.1 La Acción Exterior de las Comunidades Europeas (1951-1992)

2.1.1 *Los primeros pasos. La Europa de Charles de Gaulle (1951-1969)*

Los impulsos a la integración entre las naciones europeas en la posguerra de la Segunda Guerra Mundial no son, siquiera, propiamente europeos, sino que formaron parte de la política exterior norteamericana, que consideró necesaria una Europa unida y reconstruida para frenar el avance soviético por el continente¹. Hubiera sido deseo de los Estados Unidos que el Reino Unido liderase los esfuerzos de integración, pero como se evidenciará en multitud de ocasiones a lo largo de este estudio, los sucesivos gobiernos británicos no fueron nunca partidarios de algo más que una colaboración entre Estados, y, en, este momento histórico concreto, no mostraron más interés que el de la cooperación prevista en la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE)², administradora del Plan Marshall.

El liderazgo sobre los esfuerzos de integración recayó entonces en Francia, nación más preparada para una integración europea, pero que presentaría una serie de problemas que marcarían el escaso y accidentado avance de la acción exterior europea en esta etapa inicial: Primeramente, y solo habiendo acabado la Segunda Guerra Mundial cinco o seis años atrás, Francia aún veía con escepticismo la posibilidad de que Alemania se rearmase y deseaba excluirla de cualquier forma de integración.

Pero aún más relevante fue la posición anti-atlantista y conflictiva que Charles de Gaulle, presidente de la república francesa, presentó durante sus mandatos, creándose así en Europa dos posturas enfrentadas entre los partidarios de una defensa exclusivamente Europea, liderados por de Gaulle, y quienes consideraban que la defensa del continente debía coordinarse, a través de la Organización Territorial del Atlántico Norte (OTAN), con los Estados Unidos de América, liderados por el Reino Unido. Esta dialéctica ensombreció cualquier avance significativo en materia de acción militar o defensiva coordinada europea, especialmente tras el fracaso de la postura anti-atlantista, que se analizará posteriormente.

¹ FERNÁNDEZ NAVARRETE, D., *Historia de la Unión Europea: España como estado miembro*. Delta Publicaciones, Madrid, 2013, p. 58.

² *Ibidem*, p. 57

Aún en esas circunstancias, los impulsos de colaboración entre las naciones europeas eran palpables. El pensamiento europeísta había tomado raíces en el viejo continente ya de la mano de Víctor Hugo en su día, pero también de Kalergi y del español Salvador de Madariaga. Desde distinto ámbito, el proceso de construcción europeo también se vio impulsado en el Congreso de la Haya de 1948, que buscaba evitar volver a los horrores de la reciente guerra y que daría lugar a la creación del Congreso de Europa.

Menos conflictivo que el asunto de la defensa sería el avance en la unificación económica entre Francia y Alemania. Consciente de la necesidad de colaboración entre ambas naciones y temeroso de la supremacía de la siderurgia alemana frente a la francesa, el Ministro de Asuntos Exteriores francés Robert Schuman pronunció el 9 de mayo su célebre discurso que daría lugar al acercamiento franco-alemán que caracteriza hasta hoy día a la Unión, estableciendo el primer paso en la construcción de una Europa unida y contentando a europeos y americanos por igual: “El Gobierno francés propone que se someta el conjunto de la producción franco-alemana de carbón y de acero a una Alta Autoridad común, en una organización abierta a los demás países de Europa”³.

Esta Declaración, y su posterior aceptación por el gobierno alemán, fue el primer paso para que al año siguiente se firmara el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) o Tratado de París de 1951, extendiéndose al control de la Alta Autoridad común el acero y carbón no sólo de las citadas naciones, sino también de otras cuatro contratantes: Italia, Luxemburgo, Bélgica y los Países Bajos.

Aunque la creación de la CECA es de innegable importancia para la historia de la integración europea, es un proyecto posterior y fallido el que más interesa en materia de acción exterior. Pocos meses después de la Declaración Schuman, y antes de la firma del Tratado de París, el jefe del gobierno francés René Pleven lanzó una propuesta aún más audaz y ambiciosa que la de Schuman: La creación de un ejército europeo independiente de los ejércitos nacionales, conformado por efectivos de las mismas seis naciones, incluyendo incluso a Alemania, e “integrado en las instituciones de la Europa Unida (...) bajo una única autoridad europea, política y militar”⁴. Se trataba de la Comunidad Europea de Defensa (CED).

³ Véase Declaración de Schuman, de 9 de mayo de 1950. Disponible en: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_es [última consulta: 9 de abril de 2024].

⁴ Declaraciones de René Pleven consultadas en PEREIRA, J. C. & MARTÍNEZ LILLO, P. A., *Documentos básicos sobre Historia de las relaciones internacionales 1815-1991*, Editorial Universidad Complutense, Madrid, 1995, pp. 435-437.

Si la propuesta de un ejército europeo formal y legalmente independiente de la OTAN ya era sorprendente, aún más lo fue la introducción en los debates, (que se realizaban en el ámbito de la Asamblea de la CECA) a propuesta del gobierno italiano, de la creación de una Comunidad Política Europea CPE, que de haberse aprobado hubiera englobado tanto a la CECA como a la CED y que hubiera contado con una verdadera división de poderes, con un poder legislativo bicameral con una de sus cámaras elegida por sufragio universal por todos los ciudadanos, un ejecutivo efectivamente controlado por el legislativo⁵ y un tribunal independiente, así como el mando del referido ejército europeo de la CED.

Sin entrar a imaginar las posibles implicaciones que de su aprobación se hubieran inferido en la Acción Exterior de la Unión Europea, sí se ha de explicar el motivo de su fracaso y las consecuencias del mismo. El tratado de la CPE, que de aprobarse se hubiera situado jerárquicamente por encima de la CED, había de seguir la suerte del Tratado CED, donde la idea italiana de la Comunidad Política había sido plasmada en el artículo 38. De modo que el fracaso de la CED por la controversia y posterior rechazo parlamentario en la misma nación que la planteó, Francia, supuso el inevitable colapso de las ambiciones federalistas de la CPE. La consecuencia inmediata fue el abandono de la pretensión de separación entre OTAN y Defensa Europea, con la negociación y entrada de Alemania en la OTAN, y creación de la Unión Europea Occidental como organización defensiva supeditada a la misma⁶, una clara victoria del eje británico-americano. Pero para la materia tratada aquí, la consecuencia más nefasta fue el abandono sistemático de cualquier asunto de política exterior en los posteriores Tratados de Roma de 1957, el estancamiento de avances significativos en acción exterior de defensa y seguridad hasta Maastricht y la caída en olvido del ejército europeo, asunto tabú en los debates europeos por décadas desde entonces.

No todo este periodo fue infructífero. Los éxitos económicos de la CECA impulsaron rápidamente a Los Seis a firmar los Tratados de Roma de 1957, dando lugar a la Comunidad Europea de Energía Atómica (EUROATOM) y a la Comunidad Económica Europea (CEE). Es en el Tratado Constitutivo de la CEE donde se ven los primeros rasgos de una coordinación en asuntos de acción exterior conjunta.

En efecto, el Capítulo III del Título II del TCCEE regulaba la Política Comercial Común, una de las políticas fundamentales de la Acción Exterior Europea hasta la actualidad y la

⁵ DESCHAMPS, E., *The European Political Community*, Luxembourg Centre for Contemporary and Digital History, Luxemburgo, 2016, p.2.

⁶ FERNÁNDEZ NAVARRETE, *Op. Cit.*, p. 77.

primera en aparecer, como consecuencia de que estas Comunidades Europeas buscaban una integración económica y mercantil, y no tanto política o social. El artículo 228 insiste en la preponderancia de la Comisión, pues será ésta y no los Estados Miembros quien negocie y concluya los acuerdos con otros Estados u Organizaciones Internacionales en las materias que se le encomendaren en el tratado⁷. La principal repercusión de esto se dio en las negociaciones y firma del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), siendo la célebre *Kennedy Round (1964-1967)* la primera ocasión donde la CEE representaría a los Estados Miembros y no éstos a sí mismos. De acuerdo con Lucia Coppolaro, la CEE fue capaz de aunar en una sola voluntad los diversos intereses de Los Seis, que decidieron acudir unidos para enfrentar la internacionalización del comercio a través de un acuerdo regional, así como actuar con una sola voz para convertirse en un actor y potencia comercial mundial⁸.

También tiene aquí su origen la Política al Desarrollo Europea, con la firma por la CEE y los Estados Africanos Asociados y Madagascar de la Conferencia de Yaoundé en 1963 (que eran, en verdad, excolonias francesas, belgas y neerlandesas). Ya los artículos 131 y 132 TCCEE preveían la asociación de la Comunidad con los estados no europeos que tuvieran “especiales relaciones” con los Estados Miembros, y la citada Convención no introdujo cambios a lo ya establecido en el Tratado, donde se daba lugar al Fondo Europeo para el Desarrollo (FED). Tras una renovación en 1969, se sustituyó en 1975 por la Convención de Lomé en 1975 para incluir también excolonias británicas.

2.1.2. *El Auge del Intergubernamentalismo en las Comunidades (1970-1992)*

La salida de Charles De Gaulle del ejecutivo francés en 1969 propició grandes avances para el proceso de integración europeo reflejadas en la Declaración de la Haya del mismo año, en la que se reconoció la entrada en una suerte de periodo definitivo del mercado común a partir de 1970, o la ampliación de la Comunidad, lo que no se había conseguido anteriormente por la animosidad del general francés hacia la entrada del Reino Unido a las Comunidades, que vetó en más de una ocasión el advenimiento de este Estado.

La década de los 1970 trajo también novedades caracterizadas por surgir al margen de los tratados fundacionales, pero con tintes claramente comunitarios, y que se consolidaron en la

⁷ Véase artículo 228 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (11957E/TXT, de 25 de marzo de 1957).

⁸ COPPOLARO, L., *The Making of a World Trading Power. The European Economic Community (EEC) in the GATT Kennedy Round Negotiations (1963–67)*, Ashgate Publishing Limited, Londres, 2013, p. 2

estructura institucional europea en el Acta Única Europea de 1986 La Cooperación Política Europea y el Consejo Europeo.

Antes de continuar, es necesario comprender la teoría de la integración europea dominante en este periodo para hacer una correcta aproximación a las dos figuras mencionadas: El intergubernamentalismo.

El intergubernamentalismo es una teoría nacida de las teorías realistas de las relaciones internacionales que propugna que la integración europea es “una negociación interestatal entre los Estados Miembros, que negocian sobre la base de sus preferencias nacionales para conseguir resultados tangibles”⁹. Es, por tanto, una teoría que defiende el rol preminente de los Estados y sus gobiernos, lo que para sus partidarios refuerza el carácter democrático de la misma, porque las políticas europeas requieren tener en cuenta los intereses particulares de cada Estado, y los gobiernos han sido democráticamente elegidos¹⁰. Charles de Gaulle había sido el más ferviente partidario de esta teoría al proponer la “Europa de las Patrias”, donde las instituciones europeas jugarían un rol más secundario (fomentado por el escepticismo que el general mantuvo siempre sobre la integración europea).

La defensa del rol de los gobiernos nacionales en la esfera comunitaria, expresada en el Consejo Europeo y defendida durante décadas por el tándem francoalemán, frente a las posiciones más integracionistas de las instituciones europeas, representada por la Comisión Europea, constituirá una dialéctica que marcará la evolución de la política exterior europea desde este momento y hasta nuestros días, incluso en el contexto de la guerra Ruso-Ucraniana.

Precisamente a petición de los Jefes de Gobierno o Estado de Los Seis, y con el objetivo de buscar un avance en el ámbito de la política exterior, una serie de expertos asesores de los Ministros de Asuntos Exteriores, liderados por Étienne Davignon, emitieron un Informe en 1970 que sentó el principio de reuniones periódicas de los Ministros de Asuntos Exteriores, o de los Jefes de Estado o Gobierno para los asuntos considerados de mayor importancia¹¹, en el que los gobiernos nacionales se comprometían a consultarse en temas de política exterior con el objetivo de intentar homogeneizar posturas en la materia. Este informe daría lugar a la Cooperación Política Europea (CPE), precedente directo de la Política Exterior y

⁹ MESTRES I CAMPS, L., *Las teorías de la integración europea*, Oberta UOC Publishing, Barcelona, 2019, p.13.

¹⁰ SARMIENTO, D., *El derecho de la Unión Europea*, Aranzadi, Pamplona, 2009, p.39

¹¹ Véase Informe Davignon, adoptado por los Ministros de Exteriores de Los Seis, que busca el progreso en el ámbito de la unificación política a través de la cooperación en asuntos de política exterior, Luxemburgo, 27 de octubre de 1970, p. 3. Disponible en:

https://www.cvce.eu/obj/davignon_report_luxembourg_27_october_1970-en-4176efc3-c734-41e5-bb90-d34c4d17bbb5.html [última consulta: 14 de abril de 2024].

de Seguridad Común (PESC) de Maastricht, lo que permite afirmar que el Informe Davignon es el antecedente de toda la política europea exterior no comercial, que, como se ha indicado, ya había surgido en 1957. La CPE (Que no debe confundirse con la fallida Comunidad Política Europea de los años 1950) sería reforzada y detallada en 1974 con el Informe Copenhague.

Casi a la vez, siguiendo la misma teoría intergubernamentalista y con objetivos políticos similares, aparece en 1974 el Consejo Europeo, figura central en la dirección de la acción exterior europea desde sus orígenes y hasta la actualidad, y sin duda la institución europea más relevante a la hora de tratar asuntos de importancia de política exterior conjunta. Su aparición en la esfera europea es curiosa y muy diferente a la de las otras grandes instituciones europeas. Surge esporádicamente cuando el recién nombrado presidente de la República Francesa Valéry Giscard d'Estaing, siguiendo el consejo de Jean Monnet, organizó una reunión con los Jefes de Estado o Gobierno de los Estados Miembros y el a la sazón presidente de la Comisión, François-Xavier Orto¹², el 14 de septiembre de 1974, decidiéndose regularizar estas reuniones cada tres o cuatro meses, siguiendo como se puede apreciar el mismo patrón evolutivo que la Cooperación Política Europea. Al igual que esta, su rol se especificaría más en acuerdos no vinculantes y ajenos a los tratados, como lo fueron la Declaración de Londres sobre el Consejo Europeo de 1977 y la Declaración Solemne de Stuttgart sobre el Consejo Europeo de 1983.

Incluso cuando años después el Consejo Europeo pasó a formar parte del Derecho Originario Europeo al incorporarse al Acta Única Europea, sorprende ver que la única referencia al mismo se produce en el artículo 2, que se limita a confirmar su composición y a indicar que se reunirá al menos dos veces al año, pero no se indican sus funciones y mucho menos se le da el rango de institución europea, lo que solamente alcanzaría con el Tratado de Lisboa tras su entrada en vigor desde 2009. Siguiendo a Sarmiento, durante este periodo de más de 30 años el Consejo Europeo se mantuvo en una “suerte de calculado limbo institucional”¹³, por el miedo a que su papel pudiera romper el frágil equilibrio entre Comisión, Consejo y Parlamento.

Por el contrario, el Acta Única Europea sí dedica mayor atención a la Cooperación Política Europea, que ahora aparece regulada en el Título III. Pasaba ahora de basarse en meros

¹² BINDI, F., “European Union Foreign Policy: A Historical Overview”, en BINDI, F & ANGELESCU, I, *The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe's Role in the World*, Brookings Institution Press, Washington D.C, pp. 13-39, p. 20

¹³ SARMIENTO, D., “El derecho de la Unión Europea”, *Op. Cit.*, p. 98

acuerdos no vinculantes a una situación más jurídicamente estable, siguiendo los mismos parámetros funcionales que antes de la firma del Tratado (reuniones cada tres o cuatro meses de los Ministros de Asuntos Exteriores), pero solidificando la presencia e importancia de la Comisión en estos asuntos, que debería ser representada en todas las reuniones por uno de sus miembros, mientras que el Parlamento únicamente sería informado regularmente de los asuntos tratados, prometiéndose velar por que se tomen en consideración los puntos de vista del Parlamento, lo que en definitiva parece dejar a esta institución marginada en asuntos de Política Exterior. Y esto encaja con la teoría intergubernamentalista de la integración europea de la época, dando lugar a una característica que aún hoy día se predica, en mayor o menor medida, de su sucesora, la PESC: Las instituciones europeas no son más que un foro de debate, un marco para buscar acuerdos o posiciones comunes entre los Estados Miembros, que son los verdaderos titulares de la potestad en política exterior. Así, la política exterior nacida del AUE es celebrada por los intergubernamentalistas, pero tildada de decepción por aquellos que deseaban una política exterior conjunta que fuera vinculante para los Estados Miembros; los integracionistas¹⁴. En definitiva, el tono general del título III es el establecido en el art 30.1, donde se dice que las partes “procurarán” formular y aplicar una política conjunta, no siendo el AUE un tratado especialmente ambicioso en este sentido.

Como colofón, y para la materia que se tratará posteriormente, es conveniente denotar que, en el Acta, y dentro también del Título III, el artículo 30.9 presiona a las Altas Partes Contratantes y a la Comisión para que intensifiquen “la cooperación entre sus representaciones acreditadas en terceros países y ante las organizaciones internacionales”, lo que desembocaría en los Acuerdos de Asociación actuales.

2.2 Hacia la Unión Europea: Los Tratados de Maastricht, Ámsterdam y Niza (1992-2007)

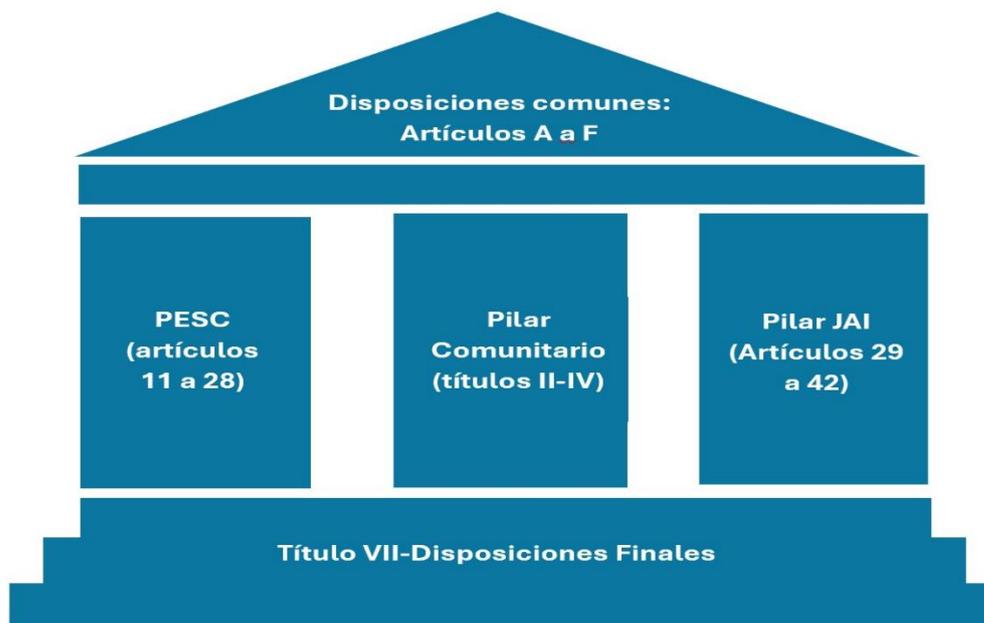
La hasta entonces estable pero dividida Europa va a sufrir grandes cambios en la década de los 1990. La reunificación alemana y la caída del muro de Berlín supusieron un desafío casi inmediato a las Comunidades, que tenía que integrar a Alemania Oriental en la Unión, y se abría la posibilidad de extender la Unión hacia el este. No obstante, según avanzó la década, pronto se hizo evidente que no todos los cambios en Europa serían tan pacíficos: La guerra se desató en los Balcanes, haciendo evidente la necesidad de avanzar hacia una política exterior unida.

¹⁴ BRANNEGAN, D., “The Evolution of European Foreign Policy: Intergovernmental versus Integrationist Visions for Europe”, en BRANNEGAN, D. & FISHER, C. S., *The European Union, Nonproliferation, and Arms Control*, pp. 1-12, p. 5

Hasta ahora se ha evitado hablar de Unión Europea, y ello porque no es hasta Maastricht que dicho término comienza a existir, siendo el Tratado de Maastricht de 1992 el primer Tratado de la Unión Europea, aunque no sea hasta Lisboa que la Unión adquiera personalidad jurídica propia, manteniéndose aún la personalidad de las Comunidades. Los dos siguientes tratados de Ámsterdam y Niza, muy cercanos en el tiempo a Maastricht, serán casi de carácter complementario o enmendador, modificando ciertos aspectos de lo ya establecido en 1992.

Antes de analizar los importantes cambios que este tratado y sus sucesores establecieron en la acción exterior europea, es necesario detenerse en la estructura que este tratado creaba en la ahora Unión Europea y que permite explicar las diferencias de aplicación entre los distintos tipos de acciones exteriores.

La doctrina siempre ha comparado la Unión Europea de Maastricht con un templo griego clásico, con una base, tres pilares y un techo o cúspide. La base del templo, que soporta toda la estructura de la Unión, estaba constituida por el Título VII de Disposiciones finales, regulando asuntos como el procedimiento de revisión, la ratificación o el tiempo ilimitado por el que se constituye. El techo del templo; por su parte, lo conformaba el Título I de Disposiciones Comunes (artículos A a F) cuyos preceptos afectarían a los tres pilares, como lo son los objetivos de la Unión, el marco institucional único para asegurar la coherencia o el funcionamiento del Consejo Europeo. Para la materia aquí tratada, el artículo B incluía entre los objetivos de la Unión “afirmar su identidad en el ámbito internacional, en particular mediante la realización de una política exterior y de seguridad común que incluya, en el futuro, la definición de una política de defensa común que podría conducir, en su momento, a una defensa común”. Finalmente, los pilares de la Unión son el elemento central del Tratado. El primero de ellos, el Pilar Comunitario, Primer Pilar o Pilar Supranacional estaba conformado por los tratados de la CEE (que pasaba a llamarse Comunidad Europea), de la CECA y de la CEEA, en los títulos II, III y IV. Los otros dos pilares “laterales” correspondían a la recién creada Política Exterior y de Seguridad Común PESC, que se tratará a continuación, y a la Justicia y Asuntos del Interior JAI.



** Fuente: Elaboración propia.*

Las referidas diferencias de aplicación vienen dadas por la distinta naturaleza que tienen el pilar comunitario y el pilar de la PESC. Así, el pilar comunitario contenía competencias cedidas por los Estados Miembros a la Unión, lo que significaba que era la Comisión Europea quien tenía la iniciativa sobre los actos legislativos, que posteriormente se adoptarían conjuntamente por Consejo y Parlamento a través del procedimiento legislativo ordinario propio de la Unión. Asuntos como la Política Comercial Común, cuyo ejercicio competencial ya había sido cedida en 1957, y que continuaba siendo el más importante elemento de la política exterior europea, se regirían de este modo, con un rol preponderante de las instituciones europeas en detrimento de los Estados.

Por el contrario, los otros dos pilares eran de carácter intergubernamental, y como se anticipaba, las instituciones europeas tenían un papel más limitado, dejando el protagonismo a los Estados, pues se trataba de materias, especialmente en lo referido a la seguridad común y defensa, consideradas muy sensibles para los Estados Miembros, sobre las cuales no estaban dispuestos a ceder soberanía.

Precisamente porque el protagonismo reside en los Estados es por lo que el Consejo Europeo va a ser la figura clave en el marco de la PESC, que dictará las directrices u orientaciones generales y principios. En base a estas orientaciones, será el Consejo quien, por unanimidad, pondría en marcha las actuaciones necesarias. Lo más sorprendente es que el Tratado dejaba en manos de la Unión Europea Occidental, organización defensiva surgida

décadas atrás en la posguerra, la elaboración y materialización de las decisiones y acciones de la Unión en asuntos relacionados con la defensa. Esto fue fuertemente criticado por la doctrina en dos sentidos: primero, porque dejaba enormes dudas sobre su estructura y planteamiento, y, segundo, porque tomaba una posición claramente pro-atlantista y alejada de la defensa europea, vista la estrecha relación que había entre la UEO y la OTAN¹⁵.

Sin embargo, parece que se puede decir que la PESC de Maastricht fue un fracaso, llegando a haber ciertos retrocesos con respecto a su predecesora Cooperación Política Europea: no fue capaz de reaccionar rápido a las crisis externas como la guerra en los Balcanes ni se consiguió que Europa dejara de ir a remolque y comenzase a tener cierto liderazgo político internacional acorde con su poder económico¹⁶, y la exigencia a ultranza de la unanimidad dificultó la toma de decisiones y ejecución de operaciones que, en el marco de la CPE, se tomaban con menor problema¹⁷.

Sí es digno de alabar que en este tratado aparezcan por primera vez delimitados los objetivos de la política exterior europea destacándose, para la materia a tratar en capítulos posteriores, “el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales”¹⁸.

El Tratado de Ámsterdam ha sido siempre tildado de insatisfactorio, tanto por la doctrina como por la prensa, por no haber sido capaz de enfrentarse a algunos de los asuntos, en especial de carácter social, que se esperaba de éste. En palabras de Ortega (1997), “más que un fracaso, Ámsterdam es una ocasión perdida, un lucro cesante en términos de integración, que será difícil de recuperar en el futuro cuando la UE se amplíe a Estados no necesariamente integracionistas”¹⁹. El Tratado de Maastricht ya había fijado para 1996 la convocatoria de una Conferencia Intergubernamental para continuar con los avances y modificaciones de acuerdo con los objetivos de la Unión; fecha que en retrospectiva se considera demasiado optimista, al estar la Comisión centrada en las admisiones de Suecia, Finlandia y Austria y al haberse

¹⁵ HERRERO DE LA FUENTE, A. A., “La Política exterior y de seguridad común de la Unión Europea tras la “cumbre” de Niza. La Política europea de seguridad y defensa”, *Noticias de la Unión Europea*, n° 182, 2003, pp. 63-79, p. 69.

¹⁶ CORRAL SUÁREZ, M. & HERRERO DE LA FUENTE, A., “La evolución de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea. Recientes progresos en materia de defensa”, *La Unión Europea al cumplirse 70 años de la declaración Schuman (1950-2020)*, coordinado por MIRANDA ESCOLAR, B. & VIDAL FERNÁNDEZ, B., dirigido por PÉREZ SÁNCHEZ, G. A., Ediciones Universidad de Valladolid, Valladolid, 2020, pp. 375-398, p. 377.

¹⁷ *Ibidem*, p. 379.

¹⁸ Véase artículo J.1.2 del Tratado de la Unión Europea (DOUE N° C 191 / 1, de 29 de julio de 1992).

¹⁹ ORTEGA, A. (29 de septiembre de 1997) Incoloro, Inodoro e Insípido. *El País*. Disponible en: https://elpais.com/diario/1997/09/29/internacional/875484006_850215.html [última consulta: 14 de abril de 2024]

retrasado más de lo previsible las negociaciones de Maastricht²⁰. Los escasos avances de este tratado se centran en consolidar y ampliar el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia introduciendo el acuerdo Schengen, y en la posibilidad de crear la conocida como “Europa a la carta” o “Europa a dos velocidades” a través de las cooperaciones reforzadas, siempre como última ratio del derecho europeo.

Aun así, sí que aparecieron en este tratado algunos avances en materia de acción exterior, especialmente en lo referido a la PESC. Se va a buscar mejorar el sistema de toma de decisiones tratando de quebrar, en la medida de lo posible, el principio de unanimidad del Consejo, estableciendo la mayoría cualificada en más supuestos o permitiendo la abstención constructiva, que permite a un Estado que no quiera aplicar una decisión no bloquear su toma, pero no quedando obligado a aplicarla.

Ahora el Consejo Europeo no se limitará a definir principios y objetivos, sino que también “determinará las estrategias comunes que la Unión deba aplicar en ámbitos en los que los Estados miembros tengan importantes intereses en común.”²¹. Y, precisamente, las acciones comunes y posiciones comunes que adopte el Consejo de acuerdo con una estrategia común del Consejo Europeo, o las decisiones que apliquen acciones y decisiones comunes quedan ahora excluidas de la regla general de unanimidad, votándose por mayoría cualificada, facilitando enormemente la toma de decisiones y la posibilidad de coordinación de los Estados a través de la Unión.²² No se debe olvidar, sin embargo, que el Consejo Europeo aún no había alcanzado el rango de institución comunitaria.

Hay otros dos aspectos del Tratado de Ámsterdam que deben resaltarse: por una parte, la integración de la UEO en la nueva Política Europea de Seguridad y Defensa y la asunción comunitaria de las misiones Petersberg y, por otra la creación del Alto Representante de la política exterior y de seguridad común.

Para finales de los años 1990, con la Guerra Fría aparentemente acabada y con la amenaza de guerra total en Europa desvanecida, la OTAN y la aún existente UEO comenzaron a asumir roles y funciones nuevos, y de entre ellos destacó rápidamente la prestación de ayuda

²⁰ GOEBEL, R.J, “The treaty of Amsterdam in Historical Perspective: Introduction to the Symposium”, *Fordham International Law Journal*, vol. 22:S7, Artículo 2, 1998, pp. S7-S31, p. S24.

²¹ Véase artículo J.3.2 del Tratado de Amsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos (97/C 340/01, de 10 de noviembre de 1997)

²² MAGANZA, G. “The Treaty of Amsterdam’s Changes to the Common Foreign and Security Policy Chapter and an Overview of the Opening Enlargement Process”, *Fordham International Law Journal*, vol. 22:S7, Artículo 12 1998, pp. 172-186, p. 176-177

humanitaria, influenciado por el contexto bélico en los Balcanes y, posteriormente, la guerra en Iraq.

Durante décadas, la UEO había permanecido en una suerte de letargo por el desinterés (o más bien, imposibilidad) de una defensa europea, llegando a apodarse a esta Organización como “La Bella Durmiente”. Su despertar en la década de los 1980 y la entrada de España y Portugal en 1990, y Grecia en 1995, fue del todo breve y parecía dirigida a su desmantelamiento, siguiendo lo establecido en el Tratado de Maastricht.

Ámsterdam cambia esperanzadora, pero sutilmente la redacción de la perspectiva de la defensa común. Si en Maastricht se hablaba de “una política de defensa común, que pudiera conducir en su momento a una defensa común.”²³ ahora el Tratado expone “definición progresiva de una política de defensa común (...) que podría conducir a una defensa común si así lo decidiera el Consejo Europeo”. Todo dirigió a la absorción de la UEO en la Unión y, de acuerdo con Aybet:

“Hacer la Política Europea de Seguridad y Defensa realidad significaba adoptar las Tareas de Petersberg como definición de sus (de la Unión) misiones militares. También incluía absorber gradualmente las funciones de la UEO en el segundo pilar de la UE”²⁴.

En los debates concernientes a la redacción del tratado se destacaron dos posturas sobre cómo desarrollar las relaciones con la UEO: Alemania, Bélgica, España, Francia, Italia y Luxemburgo querían progresiva pero decisivamente integrar la UEO en la Unión; mientras que El Reino Unido, mucho más cercano a la OTAN, y los países históricamente neutrales (Austria, Finlandia, Irlanda y Suecia) se opusieron a la integración.

Consecuentemente, se buscó un compromiso de fortalecimiento de relaciones UE-UEO pero manteniendo la independencia de la organización. Sin embargo; la ineficacia europea en Kosovo hizo que los estados decidieran finalmente dar un paso adelante en la defensa europea²⁵.

²³ Véase artículo J.4.1 del Tratado de la Unión Europea (DOUE N° C 191 / 1, de 29 de julio de 1992).

²⁴ AYBET, G. “ESDP and New Security Challenges: How the Petersberg Tasks Have Come a Long Way”, *Turkish Policy Quarterly*, Estambul. 2008, pp. 147-158, p. 148.

²⁵ VANHOONACKER.S., “The Treaty of Amsterdam”, *The Oxford Handbook of the European Union*, editado por Jones, E., Menon, A. & Weatherill, S., Oxford Academic, Oxford, 2012, pp. 135-148, p. 141-142.

La creación del Alto Representante buscaba dar una cara visible a la política exterior de la Unión, pasando a ser conocido coloquialmente como “Mr. PESC”, y formando un triunvirato o troika con representantes del Presidente del Consejo y de la Comisión²⁶. Lo cierto es que los fracasos de la PESC de Maastricht habían llevado a un muy bajo perfil del rol exterior de la Unión, y personificar su acción exterior era una estrategia para aumentar la visibilidad de la misma tanto para sus ciudadanos, como de cara a las relaciones internacionales.

Bajo su mando y para su asistencia se creaba la Unidad de Planificación de la Política y de Alerta Rápida, compuesta de personal de la Secretaría General del Consejo Europeo, donde estaba inserta, pero también de los Estados Miembros, de la Comisión y, continuando en la estela de la absorción de la UEO, personal de la misma. La Unión buscaba fortalecer aún más la coherencia de su política exterior y del desarrollo, y por ello esta unidad se encargaría de observar y analizar la evolución de asuntos de relevancia posible para la PESC y, tras evaluar los intereses presentes e hipotéticamente futuros de la Unión, presentar informes exponiendo las mejores posibilidades de actuación, recomendaciones y estrategias.

Aunque la creación de esta unidad fue bienvenida por la doctrina y se esperaba un impacto positivo de la misma²⁷, sectores anti-intergubernamentalistas han criticado precisamente que su composición e inserción en la Secretaría General del Consejo le dé connotaciones intergubernamentalistas, pudiendo haberse optado por la propuesta del Parlamento Europeo: Que se hubiera insertado dentro de la Comisión y que sus miembros fueran funcionarios europeos de la Comisión y el Consejo exclusivamente²⁸.

Si este Alto Representante tenía que ser una figura reconocible internacionalmente para paliar con la mala o inexistente imagen de la política exterior europea tras su reciente y criticada actuación en Kosovo, entonces era importante escoger a un buen candidato para desempeñar este nuevo cargo. El elegido fue el socialista español Javier Solana, que había sido secretario general de la OTAN entre 1995 y 1999 y había dirigido las operaciones militares de la organización atlántica en Yugoslavia²⁹. Lo cierto es que, a pesar de su visibilidad, sus funciones eran muy reducidas en un principio, pero de acuerdo con Herrero de la Fuente

²⁶ COMISIÓN EUROPEA, “Tratado de Ámsterdam. Lo que ha cambiado en Europa”, *Europa en Movimiento*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 1999, p. 19. Disponible en: <https://corteidh.or.cr/tablas/29925.pdf> [última consulta: 11 de mayo de 2024]

²⁷ MAGANZA, G. *Op. Cit.*, p. 178

²⁸ FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, J. J., “El Tratado de Amsterdam y la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión: análisis crítico desde la óptica del Parlamento Europeo”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 3, 1998, pp. 79-111, p. 88.

²⁹ BINDI, F. & ANGELESCU, I. *Op. Cit.* p. 34-35

(2003), se convirtió rápidamente en una suerte de “valor al alza”, aumentando cada vez más sus funciones a través de la construcción de la PESD³⁰. Esta posición fue ciertamente acertada, pues el Tratado de Lisboa aumentó de forma notable las funciones del Alto Representante, como se expondrá más adelante, aunque Solana nunca llegó a ejercerlas, pues su mandato se prolongó hasta el 30 de noviembre de 2009, el día anterior a la entrada en vigor de este tratado.

Por lo que respecta a la política comercial común, lo cierto es que no hubo avances significativos. La única novedad importante fue que se añadía la posibilidad de ampliación de las competencias de negociación internacional de la Unión a servicios y propiedad intelectual, mediante propuesta de la Comisión previa consulta al Parlamento y por unanimidad del Consejo³¹, lo que no debe menospreciarse, puesto que los servicios representaban ya entonces más del 60% del PIB de los Estados Miembro, y la propiedad intelectual requería de instrumentos de regulación especializados y distintos de las sanciones³².

Al igual que el Tratado de Maastricht ya preveía convocar una conferencia intergubernamental para revisar los tratados en 1996, dándose así lugar al Tratado de Ámsterdam, este último contenía una previsión en el mismo sentido. En esta ocasión no se fijaba una fecha exacta para la conferencia, sino que se establecía que se celebraría al menos un año antes de que el número de estados miembros excediese de veinte³³, lo que finalmente sucedería en 2004, cuando a los para entonces quince estados miembros se les unirían otros diez: Chequia, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia.

No puede decirse que, a efectos de la acción exterior europea, el resultante Tratado de Niza supusiese un gran cambio. Primero, porque los cambios a la política europea de seguridad y defensa y ruptura de la unanimidad en el seno de la PESC de Ámsterdam eran aún muy recientes, y la relación con la UEO siguió, solidificándose poco a poco. Y segundo, porque

³⁰ HERRERO DE LA FUENTE, A.A., “La Política exterior y de seguridad común de la Unión Europea tras la “cumbre” de Niza. La Política europea de seguridad y defensa”, *Op. Cit.*, p 76.

³¹ Véase artículo 113.5 del Tratado de Ámsterdam: “El Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, podrá ampliar la aplicación de los apartados 1 a 4 a las negociaciones y acuerdos internacionales sobre servicios y propiedad intelectual en la medida en que no estén cubiertos por dichos apartados.”, en Tratado de Amsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, (97/C 340/01, de 10 de noviembre de 1997).

³² OREJA AGUIRRE, M., “Una identidad exterior coherente y creíble”, *El Tratado de Ámsterdam: Análisis y Comentarios. Volumen I*, coordinado por FONSECA MORILLO, F., Editorial McGraw Hill, Madrid, 1998, pp. 299-376, p. 317.

³³ Tratado de Ámsterdam, *Op. Cit.*, Protocolo sobre las instituciones en la perspectiva de la ampliación de la Unión Europea, artículo 2.

Niza no tuvo a la política exterior europea como una de sus prioridades, ni cuando fue prevista en la referida conferencia intergubernamental, ni en los debates que llevaron a su aprobación. Este tratado fue planteado con un claro objetivo: Preparar a la Unión para la enorme ampliación hacia la que iba dirigida, así como el debate sobre la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Años antes, se había planteado si la Unión (o más bien, la Comunidad, puesto que la Unión no tenía personalidad jurídica y por tanto, le era imposible obligarse propiamente) podía adherirse al Convenio Europeo de los Derechos Humanos de 1950, del que todos sus Estados Miembros eran parte: Si la Unión buscaba la integración política y no solo económica, entonces era conveniente asentar unas bases de los derechos humanos que todos los Estados compartían y que figuraban entre los principios europeos desde Maastricht. Sin embargo, el Tribunal de Justicia rechazó esta posibilidad, argumentando que “una modificación semejante del régimen de protección de los derechos humanos en la Comunidad, cuyas implicaciones institucionales serían asimismo fundamentales tanto para la Comunidad como para los Estados miembros, tendría una envergadura constitucional y sobrepasaría pues, por su naturaleza, los límites del artículo 235. Dicha modificación únicamente puede realizarse a través de una modificación del Tratado”³⁴.

Pero sabiendo los Estados que dicha modificación sería imposible al requerirse la unanimidad, lo que no parecía posible, la presidencia alemana propuso en la reunión del Consejo Europeo en Colonia la elaboración de una carta de derechos fundamentales independiente del CEDH. Así, la Presidencia declaró en sus Conclusiones que: “La evolución actual de la Unión exige la redacción de una Carta de derechos fundamentales que permita poner de manifiesto ante los ciudadanos de la Unión la importancia sobresaliente de los derechos fundamentales y su alcance”³⁵.

Esta tarea le sería encomendada a un órgano cuya secretaría correría a cargo de la Secretaría General del Consejo³⁶ que sólo más tarde adoptaría el nombre de Convención. Sin embargo; había división de opiniones sobre la fuerza y propósito del proyecto que se estaba elaborando:

³⁴ Dictamen del Tribunal de Justicia de 28 de marzo de 1996, C:1996:140. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/ALL/?uri=CELEX%3A61994CV0002> [última consulta: 13 de abril de 2024].

³⁵ Véase Conclusiones de la Presidencia en el Consejo Europeo de Colonia, de 3 y 4 de junio de 1999. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_es.htm#bilIV [última consulta: 13 de abril de 2024].

³⁶ *Ibidem*.

Mientras que los Estados Miembros buscaban un texto de tipo declaración que, como mucho, fuera vinculante, la Comisión y el Parlamento intentaron dar aún más relevancia a la carta³⁷.

Eventualmente, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión no fue incluida en el Tratado de Niza, quedándose en una mera declaración solemne. En lo que parece una perfecta ironía sobre cuál había sido el sino de este proyecto, el acto de declaración de la Carta careció, precisamente, de solemnidad: Se firmó en cinco minutos y ni el Presidente del Parlamento ni el de la Comisión pudieron dar los discursos que se habían preparado para la ocasión³⁸.

Los resultados de esta segunda etapa de la acción exterior de los años 1990 y principios de los 2000 son cuanto menos debatibles. Como se ha expuesto, estuvo claramente marcada por la necesidad de adaptarse y responder a los eventos ocurridos en Europa durante esta década, que transformaron el continente. Y si bien las Comunidades-y luego la Unión- fueron capaces de integrar en su seno a los Estados excomunistas y enemistados con el proceso de integración de forma satisfactoria, lo cierto es que no se puede decir lo mismo de la política exterior y de seguridad común, mucho menos de la defensa. No pueden obviarse los muy puntos especialmente aplaudibles, como lo fue la asunción de las misiones Petersberg de ayuda humanitaria y el establecimiento de objetivos no puramente económicos, sino también políticos, sociales y humanitarios en las relaciones exteriores de la Unión desde Maastricht.

Pero no por ello es menos verdad que la tónica general de esta etapa estuvo marcada por una falta de coordinación en la política exterior y de seguridad común derivada del triunfo de las posturas intergubernamentalistas, así como de un acercamiento a la OTAN a través de la UEO que ensombreció la posibilidad de creación de una política totalmente independiente europea. Durante buena parte de este periodo la política exterior de la Unión Europea fue lenta en reaccionar e ineficaz en su acción, y los cambios en los posteriores tratados (especialmente, lo relativo a Ámsterdam), si bien mejoraron la situación, no consiguieron colocar a la Unión en el lugar que a tal gigante comercial le correspondía en el mundo.

Además, desde una perspectiva interna, lo cierto es que los fracasos sociales del Tratado de Ámsterdam y la no incorporación de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea a los Tratados, quedando meramente como un instrumento normativo no

³⁷ DEBURCA, G, "The drafting of the European Union Charter of Fundamental Rights", *European Law Review*, vol. 40 issue 6, pp. 799-810, citado en ANDERSON, D. & MURPHY. C. C., *The Charter of Fundamental Rights: History and Prospects in Post-Lisbon Europe*. European University Institute, Florencia, 2018, p. 2.

³⁸ *Ibidem*.

vinculante dejaron un mal sabor de boca al avance en la defensa de los derechos humanos en esta etapa.

En cuanto a la política comercial común, que continuaba siendo la cara más visible y relevante de las relaciones *ad extra* de la Unión, ni siquiera el propio Tratado de Maastricht hizo grandes revisiones, pero no parece que fuera especialmente necesario. Su afección a los derechos humanos se tratará, no obstante, en otro capítulo.

A pesar de su innegable relevancia en la Unión desde un principio, se trata de un asunto mucho menos peliagudo para los Estados, lo que ha llevado a que siempre haya sido regida como competencia exclusiva de la Unión y no haya necesitado enormes cambios en su funcionamiento esencial en los Tratados. El derecho comercial europeo no es algo que cuente con mucho tratamiento en los textos convencionales, sino que se desarrolla de manera casuística en cada acuerdo bilateral o multilateral que suscribe la Unión, sin perjuicio de las normas de carácter unilateral de derecho derivado que serán objeto de muy detallado desarrollo en el capítulo IV.

2.3 La Acción Exterior del Tratado de Lisboa (2007-)

El camino hasta la aprobación de los Tratados de Lisboa no fue fácil, y es generalmente admitido que son fruto de un fracaso previo, el del proyecto de Constitución Europea.

En diciembre de 2001, y sólo un año después de la conferencia intergubernamental que había dado lugar al Tratado de Niza, el Consejo Europeo reunido en Laeken tuvo a bien convocar una Convención sobre el Futuro de Europa, que se encargaría de elaborar un proyecto de Constitución para Europa o, al menos, de “constitucionalizar” los Tratados, subrayándose la necesidad de revisar los tratados, revisar el rol de los parlamentos nacionales, acercar la Unión a sus ciudadanos y mejorar en transparencia y democracia³⁹, y poniendo en cuestión la división en tres pilares, arguyendo necesidad de simplificación⁴⁰.

Esta Convención, instrumento que nunca antes se había utilizado para la revisión de los Tratados, estuvo compuesta de un representante de cada uno de los gobiernos de los 15 Estados Miembros y 2 parlamentarios nacionales y 30 parlamentarios del Parlamento Europeo, además de que 10 naciones candidatas a la Unión fueron invitadas en la misma

³⁹ Disponible en:

https://web.archive.org/web/20150102064715/http://europa.eu/scadplus/european_convention/introduction_es.htm [última consulta: 10 de abril de 2024]

⁴⁰ Véase Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea, Laeken, de 15 de diciembre de 2001, p. 4. Disponible en: https://www.cvce.eu/content/publication/2002/9/26/a76801d5-4bf0-4483-9000-e6df94b07a55/publishable_en.pdf [última consulta: 10 de abril de 2024]

calidad que los Estados Miembros, pudiendo participar en los debates, pero no bloqueando consensos alcanzados por los Estados Miembros⁴¹. La Presidencia de dicha Convención le fue asignada a Valéry Giscard d'Estaing, expresidente francés que, como se expuso anteriormente, fue el padre de la Cooperación Política Europea.

Tras acabar los trabajos de elaboración del proyecto constitucional en junio de 2004, los Estados la ratificaron pocos meses después. Pero cuando Francia y los Países Bajos plantearon referéndums no vinculantes sobre la Constitución Europea a su ciudadanía, los ciudadanos de ambos países rechazaron la Constitución, y tras una fase de crisis, el proyecto se abandonó. Con todo, y con Alemania ostentando la Presidencia del Consejo de la Unión Europea en la primera mitad de 2007, el gobierno de Angela Merkel fue capaz de animar a la redacción de un nuevo tratado, sin ninguna referencia a la idea de constitución, pero que sí recogía lo esencial de la frustrada Constitución⁴²: El Tratado de Lisboa.

2.3.1 Marco normativo de la Acción Exterior de la Unión Europea

Por primera vez desde la creación de la Unión Europea, no sería regida únicamente por un tratado, sino por dos: Tratado de la Unión Europea y Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, (TUE y TFUE), con el mismo valor jurídico. Su principal novedad y más llamativo cambio es que pone fin a la estructura de los tres pilares, y en palabras de Pinilla García, “Ahora se define una estructura única donde cooperación intergubernamental e integración supranacional conviven, si bien aquella pesará más que ésta”⁴³. Este especial peso de la cooperación intergubernamental se deja ver, precisamente, en la PESC, que se mantiene en este tratado, aunque ya no como un pilar, sino englobada dentro de la ahora por fin llamada Acción Exterior de la Unión, dedicándole el tratado un especial interés por sus ya muy referidas particularidades.

Este tratado introduce dos novedades que llevaban largo tiempo esperándose: El reconocimiento del Consejo Europeo como institución⁴⁴ y la dotación a la Unión Europea de personalidad jurídica⁴⁵, que hasta entonces recaía en las Comunidades. Además, da mayor relevancia a la CDFUE: No se integra en los Tratados, pero “tendrá el mismo valor jurídico

⁴¹ *Ibidem*, p. 6.

⁴² PINILLA GARCÍA, A. (Coord.) *Europa, una historia con futuro: evolución, instituciones y políticas de la Unión Europea*, Editorial Comares, Granada, 2020 p. 76

⁴³ *Ibidem*, p. 79

⁴⁴ Véase artículo 13.1 del TUE, En Versiones consolidadas del TUE y del TFUE (2012/C 326/01, de 26 de octubre de 2012

⁴⁵ *Ibidem*, artículo 47.

que los Tratados”⁴⁶, aunque se establecían dos protocolos para el Reino Unido y Polonia por lo sensibles que eran para estos Estados ciertos derechos sociales y el aborto, respectivamente.

La caída en desgracia de la Constitución Europea no fue especialmente nociva en lo que se refiere a la acción exterior, perdiéndose únicamente el previsto Ministro de Asuntos Exteriores Europeo, y ni siquiera en su totalidad, sino que sus funciones fueron absorbidas por el Alto Representante. De acuerdo con Fernández Liesa:

El Tratado de Lisboa es un avance importante para la acción exterior europea, en relación con el Tratado de Niza, al mismo tiempo que el retroceso sobre el tratado constitucional es mínimo. Es positivo el avance porque desde 1992 no se había afrontado la necesaria reforma de la acción exterior europea para afrontar los retos de la nueva sociedad internacional. El Tratado de Lisboa mantiene lo esencial de la Constitución en acción exterior⁴⁷.

Este tratado es especialmente denso en cuanto a lo que a acción exterior se refiere, que aparece dividida entre ambos tratados:

- En el TUE se incluyen, mejor organizados que en previos tratados, los principios⁴⁸ y objetivos⁴⁹ de la Acción Exterior de la Unión, dotando a la ahora más extensa acción exterior de coherencia y sirviendo como principios orientadores⁵⁰ de la misma. Varios de estos principios y objetivos serán tratados como elementos esenciales en capítulos posteriores, como lo son la defensa de los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho. Además, el capítulo II del Título III de este mismo Tratado incluye las especiales disposiciones de la PESC y PCSD. Cabe destacar, en el marco de esta última, la total integración (y por tanto, disolución) de la UEO con la entrada en vigor de Lisboa, enmarcándose ahora completamente en la PCSD, lo que llevó a

⁴⁶ *Ibidem*, artículo 6.1.

⁴⁷ FERNÁNDEZ LIESA, C.R., “La acción exterior europea en el tratado de Lisboa”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 70-72, 2007, pp. 269-306, p. 273.

⁴⁸ Versiones consolidadas del TUE, *Op. Cit.*, artículos 21.1.1 y 3.5.

⁴⁹ Versiones consolidadas del TUE, *Op. Cit.*, artículo 21.2.

⁵⁰ LOZANO CONTRERAS, F. & PASCUAL VIVES, F., *La acción exterior de la Unión Europea*, Universidad de Alcalá, Instituto de Estudios Latinoamericanos, Alcalá, 2018, p. 3.

la inclusión de una cláusula de defensa europea⁵¹, antes presente en la UEO y no en la UE.

-La Quinta parte del TFUE tiene por rótulo “Acción Exterior de la Unión”, y engloba todos los demás elementos que componen la acción exterior distintos de los incluidos en el Título III del TUE.

De la Política Comercial Común (PCC) en Lisboa se pueden destacar dos importantes cambios. El más obvio y relevante es que por fin se reconoce al Parlamento Europeo como colegislador en esta materia⁵²: Hasta entonces sólo tenía competencia el Consejo, y la adición del Parlamento refuerza democráticamente una competencia que, aunque siempre exclusiva, sufría de cierto déficit democrático. Y en este contexto, ahora la PCC se basará también por los principios y objetivos de la acción exterior europea, dándole por primera vez la misión de perseguir fines no estrictamente económicos, reforzando su versatilidad y ámbito de actuaci n⁵³. Un ejemplo sobre el que se profundizará posteriormente es la toma en consideración del desarrollo sostenible como competencia exclusiva de la Uni n⁵⁴ y por tanto, posible objetivo a perseguir mediante la PCC.

La Cooperación con Terceros Países había sido algo tradicionalmente se había desarrollado al margen de los tratados, hasta su vaga introducción en Niza de la mano del Título XXI. Lisboa por su parte s  trata este asunto con intensidad, distinguiendo tres capítulos: “Cooperación para el desarrollo”, “Cooperación Económica, Financiera y Técnica con Terceros Países” y “Ayuda Humanitaria”. A rasgos generales, el Tratado se limita a establecer el marco procedimental (procedimiento legislativo ordinario) y que también se guiarán por los principios y objetivos de la acción exterior, siendo deliberadamente vago sobre las actuaciones a desarrollarse, dando bastante libertad a las instituciones europeas para actuar en la materia.

⁵¹ Versiones consolidadas del TUE, *Op. Cit.*, artículo 42.7: “Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros.”

⁵² Versiones consolidadas del TUE, *Op. Cit.*, artículo 207.2: “El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, adoptaran mediante reglamentos las medidas por las que se defina el marco de aplicación de la política comercial común.”

⁵³ ADRIAENSEN, J. “The Common Commercial Policy”, en *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, Oxford University Press, Oxford, 2020, p. 5.

⁵⁴ Véase Dictamen 2/15 del TJUE, de 16 de mayo de 2017, C:2017:376

2.3.2 *El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad*

La figura del Alto Representante, que ya había aflorado en cierto modo en el Tratado de Ámsterdam como se ha discutido, difiere mucho de aquel puesto que durante una década (1999-2009) ostentare Javier Solana en su día: El pretérito Alto Representante de la Política Exterior y de la Seguridad Común tenía un rol palmariamente definido y concreto, limitándose a ser adicionalmente Secretario General del Consejo y ostentando un mero rol consultivo o de asistencia para el Consejo⁵⁵ o la Presidencia⁵⁶, posición que hubiera llegado a pasar desapercibida o condenada al olvido y abandono de no ser por el intrépido hombre que ejerció sus funciones.

Por el contrario, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (en adelante, Alto Representante) es, en todo menos en nombre, el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión Europea; título que no luce por los enrevesados intentos de los redactores de Lisboa de evitar toda denominación que pudiera aludir o hacer pensar que el Tratado se dirigía a crear un ente nacional europeo, tan aterrador para algunos que mucho tuvo que ver con el fracaso del proyecto constitucional pocos años antes⁵⁷.

El Alto Representante ejerce sus funciones en el seno de dos de las siete instituciones europeas, Consejo y Comisión, y también participa en las reuniones del Consejo Europeo. Preside el Consejo de Asuntos Exteriores⁵⁸ (El Consejo conformado por los ministros de asuntos exteriores de los Estados miembros) a la vez que ejerce como uno de los vicepresidentes de la Comisión⁵⁹, y ello sin olvidar que continúa siendo la representación física de la PESC y, en consecuencia, de la PCSD⁶⁰. Esto supone aunar en una misma oficina labores que anteriormente correspondían al ministro del país que tuviere la presidencia rotatoria del Consejo Europeo, el Comisario de relaciones exteriores y su predecesor, “Mr. PESC”, respectivamente, poniendo así fin a una confusa dicotomía bicéfala de funciones entre el Comisario y el Alto Representante.

Esta doble pertenencia a Consejo y Comisión le sirve para actuar como puente entre ambas instituciones y refleja su característica más fundamental: Es una figura bisagra que sirve no sólo para acercar a estas dos instituciones, sino también los intereses que representan

⁵⁵ Tratado de Ámsterdam, *Op. Cit.* artículos 30, 121 y 151.

⁵⁶ *Ibidem*, artículo J.8.3

⁵⁷ KOUTAKROS, P. *The European Union's Common Foreign and Security Policy after the Treaty of Lisbon*, Swedish Institute for European Policy Studies, Estocolmo, 2017, p. 34.

⁵⁸ Versiones consolidadas del TUE, *Op. Cit.*, artículo 18.3

⁵⁹ *Ibidem*, artículo 18.4

⁶⁰ KOUTAKROS, P. *Op. Cit.*, p. 35.

(Nacionales y de la Unión) y actúa en consecuencia tanto a través del método comunitario como mediante el intergubernamentalismo⁶¹.

En este contexto, cabe preguntarse si es posible que una misma persona puede ser leal a la Comisión Europea y al Consejo al mismo tiempo y defender de manera eficaz intereses que, con cierta frecuencia, son contradictorios entre sí. La doctrina ha interpretado que el Alto Representante lleva un “doble sombrero”, pero que eventualmente el sombrero del Consejo, y en consecuencia su fidelidad al mismo, prima al tomar decisiones en el marco del Consejo de Asuntos Exteriores⁶².

Finalmente, su particular naturaleza se manifiesta en las funciones que le son encomendadas, que pueden reducirse, en términos generales y siguiendo a Keukeleire & Delreux (2022), a cuatro grandes bloques de tareas⁶³:

- Toma de decisiones: Como presidente del CAE, disfruta del derecho de iniciativa frente al Consejo en materias de la PESC⁶⁴ (y también de la PCSD, por estar ésta incluida en aquella), asegurándose siempre de informar y tener en cuenta la opinión del Parlamento Europeo.
- Funciones ejecutivas o de implementación: Se le encomienda la ejecución de la PESC, siempre bajo el mando del Consejo Europeo.
- Funciones de representación: Debe dejarse claro, no obstante, que si bien el Alto Representante suele ser la cara visible de la Unión para con terceros países, la presencia de otros sujetos con capacidad de representación internacional, tanto nacionales (Ministros de Asuntos Exteriores y Jefes de Gobierno y Estado) como europeos (Presidente del Consejo, Presidenta de la Comisión o Presidente Rotatorio del Consejo Europeo), cada cual con sus propios intereses y deseos de visibilidad política pueden obstaculizar la labor del Alto Representante⁶⁵.
- Asegurar la coherencia de la acción exterior europea⁶⁶, principalmente sirviendo como puente entre Comisión y Estados Miembros y trabajando estrechamente con ambos.

⁶¹ KEUKELEIRE, S. & DELREUX, T., *The Foreign Policy of the European Union*, Bloomsbury, Londres, Nueva York y Dublín, 2022, p. 98-99.

⁶² WYATT, D. et al, *Wyatt and Dashwood's European Union Law*, Londres, Bloomsbury, 2011.

⁶³ KEUKELEIRE, S. & DELREUX, T. *Op. Cit.* p. 99-100.

⁶⁴ Versiones consolidadas del TUE, *Op. Cit.*, artículo 30.

⁶⁵ KEUKELEIRE, S. & DELREUX, T. *Op. Cit.* p. 101.

⁶⁶ Versiones consolidadas del TUE, *Op. Cit.*, artículo 18.4 y 21.3 *in fine*.

2.3.3 El Servicio Europeo de Acción Exterior

El Tratado de Lisboa previó la creación de un servicio europeo de acción exterior dirigido a asistir o apoyar al Alto Representante en su labor. Se compone de funcionarios europeos (tanto de la Comisión como del Consejo) y también de personal de los cuerpos diplomáticos de los Estados Miembros, con los cuales ha de colaborar estrechamente en la persecución de sus objetivos de política exterior.

Fue creado por decisión del Consejo de 26 de junio de 2010⁶⁷, y sus inicios fueron accidentados y desafortunados. Lo cierto es que sectores menos favorables a la integración europea lo vieron con malos ojos, con críticas desde la Secretaría de Asuntos Exteriores británica que buscaba evitar “subcontratar” la política exterior británica frente a la europea⁶⁸. Y entre los partidarios (a saber; Comisión, Consejo, Parlamento y servicios diplomáticos nacionales) de su creación se desató una lucha de poder que no hizo sino ralentizar su construcción y subrayar la peliaguda naturaleza de las tareas del Alto Representante⁶⁹. En consecuencia, la que debió haber sido la primera gran intervención internacional de la primera Alta Representante, la laborista Catherine Ashton, fue un fracaso: Aunque reacción inicial fue rápida, Europa no participó de forma coordinada en el conflicto de Libia y el derrocamiento de Muamar el Gadafi.

Con todo, lo cierto es que el SEAE parece funcionar adecuadamente en la actualidad. Cuenta con casi 140 delegaciones o “embajadas europeas” por todo el mundo, y cuenta con más de 4.000 funcionarios. Quizá lo más relevante es que es el organismo encargado de la planificación y programación de los instrumentos financieros de la acción exterior⁷⁰. En general, puede afirmarse que las labores del SEAE son esencialmente de preparación para que otros (Comisión o Alto Representante) ejecuten.

⁶⁷ Véase Decisión del Consejo de 26 de junio de 2010, por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior (DOUE N° L 201/30). Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:201:0030:0040:ES:PDF> [última consulta: 14 de abril de 2024]

⁶⁸ WATT, N., (8 de septiembre de 2011), UK will not 'outsource' foreign policy, says William Hague, *The Guardian*. Disponible en: <https://www.theguardian.com/politics/2011/sep/08/not-outsource-foreign-policy-william-hague> [última consulta: 14 de abril de 2024]

⁶⁹ DEVUYST, “The Constitutional and Lisbon Treaties”, *The Oxford Handbook of the European Union*, editado por Jones, E., Menon, A. & Weatherill, S., Oxford Academic, Oxford, 2012, pp. 163-178, p. 170.

⁷⁰ KEUKELEIRE, S. & DELREUX, T. *Op. Cit.* p. 107.

3. AFECTACIÓN DE LA ACCIÓN EXTERIOR EUROPEA A TERCEROS PAÍSES

En el capítulo anterior se ha terminado exponiendo la estructura general de la Acción Exterior de la Unión en la actualidad, y ahora se analizará el rol que cumple la Unión como sujeto de derecho internacional más allá de sus fronteras, así como la influencia que ejerce en los países con los que se relaciona y las consecuencias, tanto positivas como negativas, que de estas relaciones se derivan para los derechos humanos de sus ciudadanos.

3.1 Entendiendo la Acción Exterior de la Unión: ¿Potencia Normativa o Imperialista?

Tratar de categorizar o explicar la naturaleza y objetivos de la acción exterior (o política exterior, antes de Lisboa) de la Unión lleva siendo objeto de debate por la doctrina europea al menos desde Maastricht, y sigue, por el momento, lejos de zanjarse. Previo a la entrada en vigor de este tratado, cuando la política exterior de las Comunidades se reducía esencialmente a la cooperación al desarrollo y, con más importancia, la firma de acuerdos comerciales en virtud de la PCC, era común referirse a las Comunidades como una “Potencia Civil”, esto es, un actor “bueno” en la esfera internacional que proyectaba su poder *ad extra* exclusivamente por medios económicos, oponiéndose al militarismo y uso de la fuerza o medios coercitivos⁷¹, postura que perdió fuerza desde la aparición de la PESC y PCSD, y es en la actualidad tildada de idealista e insatisfactoria⁷². Además, había quien afirmaba que no podía considerarse potencia a algo que no disponía de capacidades militares⁷³. Las visiones actuales más comunes (y, usualmente, enfrentadas) son las que consideran a la Unión una “Potencia Normativa” o como una “Potencia Realista” tradicional.

El concepto de potencia normativa fue acuñado inicialmente por Ian Manners⁷⁴ en 2002 y rápidamente se convirtió en una de las principales teorías sobre la naturaleza de la Acción Exterior de la Unión. Lo que en esencia postuló Manners y los apegados a esta concepción es que la Unión Europea está dispuesta actuar de una forma normativa en la escena internacional, autolimitando la persecución de sus intereses y consecución de sus objetivos por una serie de valores y principios que son parte de su esencia, lo que la convertiría en la única potencia mundial en actuar no sólo por interés propio, sino como dijo Javier Solana,

⁷¹ TELO, M. “The EU as an incipient civilian power. A systemic approach”, *Politique Européenne*, 2007/2, n° 22, 2007, pp. 35-54, p.36

⁷² Ibidem.

⁷³ BULL, H., “Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms?” *Journal of Common Market Studies*, vol. 21, issue 2, 1982, pp. 149-170

⁷⁴ MANNERS, I. “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, n° 2, 2002. pp. 235-258

por “el bien común global”⁷⁵. Es normativa porque lo que se busca en la Acción Exterior es proyectar una serie de elementos normativos que son básicos para la Unión, con el fin último de modificar la regulación de otros Estados global para adecuarla a su propio modelo⁷⁶. Esta visión o teoría se vio reforzada con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, que como ya se ha indicado establecía una serie de principios y objetivos para la Acción Exterior de la Unión que son precisamente esos elementos normativos que configuran a la Unión y debe buscar expandir por todo el mundo, entre los que se destacan el mantenimiento de la paz, la defensa de los derechos humanos y la libertad, el respaldo a la democracia y al Estado de derecho y el fomento del desarrollo sostenible⁷⁷, así como otros no expresados pero que deben igualmente tenerse en cuenta, como son la igualdad, la solidaridad social o la buena gobernanza. De acuerdo con el propio Manners, en un artículo posterior:

“In arguing that the EU is a normative power in world politics, I mean that the EU promotes a series of normative principles that are generally acknowledged, within the United Nations system, to be universally applicable”⁷⁸.

Esto es, que la UE promueve principios bien vistos y aceptados universalmente y reconocidos por las Naciones Unidas. Esta teoría, aunque muy aplaudida por ciertos sectores de la doctrina y tácitamente adoptada por la Comisión Europea⁷⁹, ha sido objeto de fuertes críticas. En primer lugar, lo cierto es que no siempre hay una absoluta concordancia entre lo que la UE dice que va a hacer y lo que efectivamente es capaz de alcanzar, lo que se conoce como la brecha capacidad-expectativa⁸⁰. Y aun cuando sí está en posición de imponer sus valores y actuar conforme a éstos, no siempre lo hace, como se demuestra de su insistencia en comerciar con China, un Estado no muy respetuoso con los estándares democráticos y de derechos humanos que la UE dice defender, mientras que sí exige dichos mínimos a otros

⁷⁵ Véase Speech by Javier Solana, EU High Representative for the Common Foreign and Security Policy - The Sound of Europe Conference -, Salzburgo, de 27 de enero de 2006, p. 4. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/discours/88179.pdf [última consulta: 20 de mayo de 2024]

⁷⁶ BOULOS, SONIA et al. “Constructing ‘Normative power Europe’: A critical analysis of the human rights narratives in Spanish media discourses on the European Union”, *Profesional de la Información*, v. 32, n° 4, e320407, 2023, p.3.

⁷⁷ Versiones consolidadas del TUE, *Op. Cit.*, artículo 21.2.

⁷⁸ MANNERS, I. “The normative ethics of the European Union”, *International Affairs*, vol. 84, issue 1, 2008, pp. 45-60, p. 56.

⁷⁹ O al menos así parece entenderlo el SEAE, tras analizar críticamente la teoría de Manners y afirmar que los europeos quieren “jugar un rol más grande y ético en la política internacional”:
https://www.eeas.europa.eu/node/15687_en

⁸⁰ HILL, C. “The capability-expectations gap or conceptualising Europe’s internal role”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, 1993, pp. 305-328, p. 315.

Estados de menor relevancia económica. Esto ha llevado a algunos a analizar la política exterior europea en términos realistas o neorrealistas, sugiriendo así que la UE no se distingue mucho de cualquier Estado que únicamente busque su interés propio en la esfera internacional⁸¹. Y, finalmente, entender que la Unión es una potencia normativa y que, por tanto, debe exportar sus estándares normativos a todo aquel Estado con el que se relaciona, se asienta sobre la suposición de que la experiencia normativa europea es superior y que por ello sirve de ejemplo al resto del mundo, sin detenerse a reflexionar si en verdad el resto del mundo ve en Europa un modelo a seguir siquiera⁸².

Rechazada esta teoría, y no pudiendo aceptar una explicación en términos estrictamente realistas, quizá sea más aceptable un acercamiento más pragmático, como el propuesto por la Escuela Inglesa, buscando una posición ecléctica entre ambas teorías: La Unión actúa como un “buen ciudadano” en la esfera internacional, que es consciente de las diferencias en los contextos económicos y sociales de los actores con los que interactúa, pero que no llega a ser una potencia normativa pues utiliza, como se profundizará posteriormente, coerción económica para alcanzar sus objetivos⁸³. Incluso hay quien considera que la Unión no es sino una potencia imperialista, pues trata de establecer su dominio político y económico sobre otros actores colindantes mediante la anexión (como se hizo con los países de Europa del Este) o mediante medios estrictamente económicos⁸⁴, como puede ser los tratados comerciales firmados en el marco de la PCC. Lo más llamativo es que, a pesar de encajar desde esta perspectiva como una potencia imperialista, difiere de éstas en su *modus operandi*, pues actúa no por conquista, sino por invitación, ganándose así el irónico título de “Potencia Imperialista Benévola”, que ejercería una suerte de política imperialista benigna⁸⁵.

Lo cierto es que intentar dilucidar si la Unión Europea influencia positiva o negativamente a los países con los que se relaciona no es asunto que pueda comprenderse desde un mero análisis teórico-dogmático, sino que requiere conocer la casuística real de las relaciones exteriores europeas, donde se verá que una u otra faceta de la Unión -el faro de la justicia social, la democracia y los derechos humanos, o la potencia agresiva y neocolonial- emergen

⁸¹ HYDE-PRICE, A., “‘Normative’ power Europe: a realist critique”, *Journal of European Public Policy*, vol. 13, issue 2, 2006, pp. 217-234.

⁸² NEYER, J., “The EU’s Imperial Foreign Policy”, *The Justification of Europe: A Political Theory of Supranational Integration*, Oxford Academic, Oxford, 2012, pp. 169-184, p. 172.

⁸³ HARDWICK, D. “Is the EU a Normative Power?”, *E-international relations*, 2011, Disponible en: <https://www.e-ir.info/2011/09/03/is-the-eu-a-normative-power/> [última consulta: 8 de mayo de 2024]

⁸⁴ ZIELONKA, J. “Europe as a global actor: empire by example?”, *International Affairs*, vol. 84, issue 3, 2008, pp. 471–484, p. 475.

⁸⁵ NEYER, J., *Op. Cit.* pp. 174-175.

dependiendo del contexto y, sobre todo, de con qué clase de Estado se esté relacionando en cada momento.

3.2 Análisis Casuístico de la Acción Exterior Europea

3.2.1 ¿Un Imperio Benévolo?: La Expansión Europea hacia el Este y “El Efecto Bruselas”

A continuación se desarrollarán dos ejemplos de influencia europea ad extra que pueden calificarse de positivos para los países con los que la Unión se relaciona y sus ciudadanos. El ejemplo más exitoso sería la expansión europea hacia el este, cuando 10 nuevos Estados se unieron a la Unión tras la caída del telón de acero la década anterior. Aunque hoy día parezca extraño pensar en Acción Exterior Europea en Europa, lo cierto es que el contexto de los años 90 y principios de los 2000 presentaba un continente mucho más dividido que en la actualidad. La ruptura del bloque socialista conllevó una profunda crisis económica en las repúblicas de Europa Oriental, que buscaron alejarse de la Unión Soviética-Rusia⁸⁶, oportunidad que las Comunidades-Unión aprovecharon para estrechar lazos con estas naciones, con el objetivo de que pasasen a formar parte de la Unión eventualmente. Sin embargo, resultaba evidente que aquellos Estados no se encontraban en posición de pasar a formar parte del proyecto europeo: En primer lugar, el modelo de economía planificada que estos Estados habían abanderado durante cuatro décadas no encajaba con el Mercado Único Europeo, núcleo fundamental de las Comunidades y durante largo tiempo (precisamente, hasta esta misma época con la entrada en vigor del TUE de Maastricht) el único eje sobre el que se articulaba la integración europea. Y para la materia tratada, lo cierto es que aunque estos Estados renegasen ya del totalitarismo, las violaciones de derechos humanos eran aún constantes, fruto de unas democracias incipientes y, por ello, esencialmente frágiles.

Para afrontar el primer problema, la solución europea fue el establecimiento de un programa de ayuda, inicialmente orientado sólo a Polonia y Hungría, centrado en la financiación de sectores económicos estratégicos, pero debiendo siempre prevalecer el apoyo al sector privado de estos países. Este proyecto, que se denominó PHARE (Asistencia a Polonia y Hungría para la Reestructuración de la Economía, por sus siglas en inglés) fue, a juicio de la Comisión⁸⁷ y de la doctrina, exitoso, lo que llevó a ampliarlo a los demás Estados que

⁸⁶ La caída de la Unión Soviética concluyó el 26 de diciembre de 1991, pero el alejamiento había comenzado antes, como ejemplificaron las elecciones generales de Polonia de junio de 1989 o la caída del Muro de Berlín. Por ello, lo más correcto es hablar de un distanciamiento primero de la Unión Soviética y posteriormente (y más acentuado) de la Federación Rusa.

⁸⁷ Véase Request For Services No 2013/324179 Version 1 Evaluation of PHARE financial assistance to Bulgaria (BG), Cyprus (CY), Czech Republic (CZ), Estonia (EE), Hungary (HU), Latvia (LV), Lithuania (LT), Malta (MT), Poland (PL), Romania (RO), Slovakia (SK), Slovenia (SI) Final Report, de 19 de enero de 2015,

preveían unirse al proyecto europeo tras el Consejo Europeo de Essen de 1994, lo que finalmente se logró en 2004, en la gran ampliación prevista en Niza. Con respecto a los problemas de carácter político, social, humanitario y de derechos humanos, la actuación fue también acertada y alabada, al no limitarse la Unión a ordenar qué debía hacerse en términos de reforma legislativa, sino que compartió su “*know-how*” enviando personal para monitorizar la evolución⁸⁸. De hecho, la preocupación por las posibles vulneraciones de los principios democráticos del Estado de Derecho y los derechos humanos fueron tales que la asistencia del programa PHARE no se comenzó a otorgar hasta que se pudo certificar un cierto nivel de progreso en la transición democrática⁸⁹. E incluso cuando ya se estaba ejecutando, se suspendió en 3 países como consecuencia de violaciones graves de derechos humanos; tal y como ocurrió con la represión de las protestas postelectorales en Rumanía o el estallido de la Guerra en los países de la antigua Yugoslavia⁹⁰. Esto refleja, en definitiva, lo que se afirmaba sobre la Europa como una potencia imperialista que no utiliza la conquista, sino la invitación, para expandirse.

El segundo ejemplo de afectación positiva de la Unión Europea, más indirecto y controvertido, se produce por la influencia que tiene la Unión en el entorno comercial global: El Efecto Bruselas. Este término fue acuñado por Anu Bradford por primera vez en un artículo suyo de 2012, y posteriormente lo definiría en los siguientes términos:

“La capacidad unilateral de la Unión Europea de regular los mercados globales estableciendo los estándares en política de competencia, protección medioambiental, seguridad alimenticia, protección de la privacidad o la regulación del “hate speech” en las redes sociales”⁹¹.

En efecto, mucha de la regulación europea, por lo general en materia de consumidores, ha conseguido traspasar las fronteras de Europa e imponerse como el estándar regulatorio en

p. 97-98. Disponible en: <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2019-01/20150806-phare-ex-post-evaluation-final-report.pdf> [última consulta: 12 de mayo de 2024]

⁸⁸ SEDELMEIER, U., “Enlargement: From Rules for Accession to a Policy Towards Europe”, *Policy-Making in the European Union*, dirigido por WALLACE, H., POLLACK, M. A. & YOUNG, A. R., Oxford University Press, Oxford y Nueva York, 2010, pp.402-428, p. 416.

⁸⁹ NEYER, J., *Op Cit*, p. 175.

⁹⁰ DEMOCRATIC PROGRESS INSTITUTE, *The role of European Union accession in democratisation processes*, Democratic Progress Institute, Londres, 2016, pp. 19-20.

⁹¹ BRADFORD, A., *The European Union in a globalised world: The Brussels Effect*, *Revue Européenne du Droit*, 2021, Disponible en: <https://geopolitique.eu/en/articles/the-european-union-in-a-globalised-world-the-brussels-effect/> [última consulta: 12 de mayo de 2024]

otros países, sorprendiendo, en concreto, que esta estandarización se haya producido no necesariamente en países en vías de desarrollo que sufren de una fuerte dependencia de sus relaciones comerciales con la Unión, sino también en Estados Unidos, que se ha plegado ante los reglamentos europeos en ciertos aspectos: a pesar su enorme peso en los mercados globales, no han sido los norteamericanos, sino los europeos, quienes han logrado colocarse a la cabeza de la estandarización normativa. Aunque este efecto no era directamente buscado por Europa en un principio, su relevancia actual hace imposible no traerlo a colación en lo que a la influencia de la Unión en otros países se refiere, pues si bien no deriva de la Acción Exterior de forma directa, lo cierto es que este efecto no hubiera podido darse sin la PCC y las relaciones europeas con el exterior.

El primer elemento que habilita la aparición de este fenómeno es la fuerza del mercado europeo. Una potencia que busque convertirse en estándar normativo tiene necesariamente que tener una economía masiva⁹². Si se asume esto sin dificultad, entonces cabe preguntarse por qué este efecto ha surgido en Europa, y no en EEUU o China. Y la respuesta sería por las diferencias ideológicas entre europeos y americanos, por un lado; y la capacidad regulatoria de la Unión, por otro. Comenzando por el segundo concepto, Bradford argumenta que no es solo el PIB lo que permite a una potencia convertirse en potencia normativa, sino que se requiere además de cierta experiencia o habilidad para ejercer autoridad sobre los participantes en el mercado, lo que por ejemplo puede demostrarse en la capacidad de imponer sanciones a incumplidores internacionales; algo que Europa y EEUU hacen mucho mejor que China⁹³. Pero que el Efecto sea “Bruselas” y no “Washington” es algo que responde al diferente acercamiento ideológico a la economía de mercado entre la UE y EEUU: los europeos son más favorables a las fuertes regulaciones en los mercados y al “big government” que los americanos⁹⁴. Cuando dos gigantes comerciales compiten por ser el estándar regulatorio global, el que regula más y mejor tendrá más posibilidades de ganar dicha competición.

La importancia de este efecto se refleja en múltiples mercados, como se decía, generalmente de cara a los consumidores, y llega en ocasiones a moldear la regulación de ciertos derechos fundamentales de acuerdo con estándares europeos en todo el mundo. Esto se ilustra con claridad con el Reglamento 2016/679 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 27 de abril

⁹² BRADFORD, A., “The Brussels Effect”, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford Academic, Nueva York, 2019, pp. 25-66, p. 25

⁹³ BRADFORD, A., “The Brussels Effect”, *Columbia Law School Scholarship Archive*, Nueva York, 2012, p. 12-13.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 14-15.

de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, más conocido como Reglamento Europeo de Protección de Datos (REPD). El REPD establece una muy rígida protección de los datos personales de los ciudadanos europeos al considerar dicha protección un derecho fundamental, de acuerdo con la CDFUE⁹⁵ y el TFUE⁹⁶, destacándose por su muy mediática utilización un régimen sancionador aplicado a grandes empresas tecnológicas y de redes sociales por utilización de sus datos, como la impuesta a Meta de 1.300 millones de euros⁹⁷. Puesto que muchas de estas empresas tienen sedes en Europa (concretamente, en Irlanda) se obligan bajo los términos del REPD y, aunque en ocasiones tratan de huir de la estricta normativa europea, lo cierto es que es más rentable unificar su funcionamiento bajo el REPD internacionalmente que adaptar su normativa a cada Estado donde funcionen. Y no sólo influencia a las grandes corporaciones, sino que otros Estados han aprobado normativa de protección de datos basada en el REPD: La Ley India de Protección de Datos Personales Digitales de 2023, que lleva en preparación desde 2018, estaría claramente inspirada por el Reglamento Europeo, incluso siendo más ambicioso que aquél y tratando de paliar sus problemas de aplicación⁹⁸. Y fuera de esta materia también hay relevancia en el sector alimenticio, donde empresas de todo el mundo, como fue el caso de la láctea china Jun Le Bao, buscan respetar los estándares europeos en materia de salubridad y seguridad alimentaria para dejar clara la calidad de sus productos⁹⁹.

En resumidas cuentas, y aunque no sea a través de la propia Acción Exterior Europea, puede concluirse que la Unión tiene un efecto importante en la regulación de mercado de los países con los que interactúa, contribuyendo indirectamente a la mejora en la calidad de vida y fortalecimiento de los derechos de los consumidores de todo el mundo, tanto de países en vías de desarrollo como de las grandes potencias económicas, como China, EEUU o India.

⁹⁵ Véase artículo 8.1 CDFUE: “Toda persona tiene derecho a la protección de los datos de carácter personal que le conciernan.” (DOUE N° C 202/389, de 7 de junio de 2016)

⁹⁶ Véase artículo 16.1 TFUE: “Toda persona tiene derecho a la protección de los datos de carácter personal que le conciernan.”, en Versiones consolidadas del TUE y del TFUE (2012/C 326/01, de 26 de octubre de 2012).

⁹⁷ EUROPEAN DATA PROTECTION BOARD (12 de mayo de 2023) 1.2 billion euro fine for Facebook as a result of EDPB binding decision. Disponible en: https://www.edpb.europa.eu/news/news/2023/12-billion-euro-fine-facebook-result-edpb-binding-decision_en [última consulta: 12 de mayo de 2024]

⁹⁸ BURMAN, A. *Understanding India's New Protection Data Law*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C & Nueva Delhi, 2023, p. 9.

⁹⁹ BRADFORD, A. 2019 *Op. Cit.* p. 240.

A estos dos ejemplos se le pueden añadir muchos otros, como que la Unión Europea es la mayor potencia en ayuda humanitaria del mundo, pero esto será objeto de análisis en el capítulo cuarto.

3.2.2 Una Potencia Gris: La Influencia de la Política Comercial Común de la Unión Europea

A pesar de lo expresado en el punto anterior, no siempre la Unión deja un impacto positivo en el resto del mundo; bien sea porque sus acciones producen efectos negativos indeseados, bien porque no son todo tan efectivas como cabría desear (brecha capacidad-expectativa) o que, directamente, la Unión decide dar prioridad a sus intereses económicos o políticos por encima de esos valores y objetivos propios que afirma definen su Acción Exterior, amparando injusticias y vulneraciones de derechos humanos en los países con los que se relaciona si el peso de sus intereses lo justifica. En definitiva, podría llegar a decirse que la Unión mantiene un doble rasero sobre su defensa de los derechos humanos y la democracia, efectuando una ponderación entre sus valores ideológicos y sus fines económicos, fallando en favor de una u otra según criterios no objetivos y arbitrarios.

Un ejemplo de ello se ve en el impacto de los Acuerdo de Libre Comercio (ALC) de la Unión en la vida de los trabajadores de los países con los que se celebran, poniendo el ejemplo de Corea, país desarrollado, para dejar claro que este impacto afecta también a países desarrollados y no sólo a los que están en vías de desarrollo de los que podría resultar más esperable. Ya en las negociaciones del acuerdo, los negociadores de Corea) insistieron en reducir las exigencias europeas de ratificación de convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)¹⁰⁰, lo que debió haber alertado a la Comisión desde un principio. Tras su ratificación y entrada en vigor, grupos de la sociedad civil surcoreana comenzaron a protestar por violaciones de los derechos laborales amparados en el ALC-UE. Algo similar sucedió en la firma del acuerdo UE-Foro del Caribe (CARIFORUM), donde los esfuerzos de los negociadores se centraron en impedir posibles sanciones justificadas en las disposiciones sobre estándares laborales¹⁰¹, así como quejas de poca participación de la sociedad civil en la formación del Acuerdo.

Lo cierto es que Corea del Sur no se ha caracterizado nunca por ser precisamente una férrea defensora de los derechos laborales, cediendo en el pasado a presiones del Fondo Monetario Internacional (FMI), y manteniendo desde los años 90 una política económica tachada por

¹⁰⁰ SMITH, A. et al, “The EU trade-labour linkage: present limits, future possibilities”, *Free Trade Agreements and Global Labour Governance. The European Union’s Trade-Labour Linkage in a Value Chain World*, Routledge, Abingdon y Nueva York, 2021, pp. 128-151, p. 129.

¹⁰¹ *Ibidem*, p. 129.

muchos de neoliberal¹⁰². En lo que a la Unión Europea respecta, desde 2014 ya el Grupo Nacional Consultivo, instrumento consultivo creado en este tratado, comenzó a solicitar a la Unión que reaccionase ante estas vulneraciones. La Unión acabó por actuar pero con una reprochable lentitud y desinterés, pues no comenzó a tramitar los mecanismos previstos en el ALC¹⁰³ hasta 2018, y no hubo efectos palpables hasta 2021, 7 años después de la constatación de vulneraciones de derechos humanos. Entre algunas de las quejas presentadas por la UE caben destacar el artículo 314 del Código Penal Surcoreano, utilizado por la Fiscalía para detener huelgas obreras pacíficas, pena de trabajo penitenciario para aquellos que expresen opiniones políticas favorables a la República Popular Democrática de Corea-Corea del Norte o las condiciones de trabajo abusivas para los inmigrantes amparadas por la Ley de Empleo de Trabajadores Extranjeros de 2003¹⁰⁴.

En 2021, y tras la solicitud europea, Corea ratificó los convenios de la OIT que debió haber ratificado desde un principio, pero que no pudo por la imposibilidad del gobierno de obtener la mayoría de tres quintos en la Asamblea Nacional requeridos¹⁰⁵. No obstante, la indiferencia y pasividad de la Comisión, que llegó a considerar que Corea avanzaba “satisfactoriamente” cuando muchos de estos problemas no se habían ni comenzado a solventar, ayuda a demostrar la tesis de que los intereses económicos de la Unión, representados por el volumen de negocios con Corea del Sur, eran en efecto más importantes que los derechos laborales (y humanos, dadas las vulneraciones a la libertad de asociación) de los trabajadores surcoreanos. En adición a esto, el propio ALC trajo consecuencias negativas para los trabajadores, pues la ahora liberalización del comercio UE-Corea supuso un aumento de la importación de coches europeos, lo que en palabras de Smith y otros autores:

This in turn threatened to stymie the leverage of KMWU (Korean Metal Workers’ Union) to extract higher wages and better working conditions for workers in the Hyundai Motor Group factories, which in the past have tended to ripple out across the industry, at least to the first tier of suppliers”¹⁰⁶.

¹⁰² PIRIE, I. “*The Korean Developmental State: From dirigisme to neo-liberalism*”, Routledge, Abingdon y Nueva York, 2008, p 10.

¹⁰³ Los mecanismos de resolución de conflictos de los ALC son uno de los puntos clave a tratarse en este proyecto. Por ello, aunque aquí no se profundice en su contenido, sí se hará más adelante (Véase subepígrafe 4.1.1)

¹⁰⁴ NISSEN, A. “Not That Assertive: The EU’s Take on Enforcement of Labour Obligations in Its Free Trade Agreements with South Korea”, *European Journal of International Law*, vol. 33 núm. 2, pp. 607-630, pp. 619-621.

¹⁰⁵ *Ibidem*, pp. 618-619.

¹⁰⁶ SMITH et al, *Op Cit.* p. 132.

Se dio por tanto un resultado no querido, pero en cierto modo previsible: una obstaculización de la lucha sindical y negociación colectiva surcoreana. Esto sirve como clara demostración de que la política económica de la Unión Europea no se limita a afectar a actores del comercio internacional, sino que extiende sus consecuencias, positivas o negativas, a los ciudadanos y trabajadores de las naciones con las que interactúa. Y si, como se ha demostrado a lo largo de este capítulo, el comercio de la Unión Europea tiene semejante capacidad de afectación en la política interna, economía y legislación de otros Estados, entonces debe definirse a la Unión como una potencia comercial, para bien o para mal. Aunque esto no plantee conflicto alguno en la actualidad, es también cierto que la UE presenta diferencias con otras potencias comerciales, principalmente debido a que no se trata de un solo país con un único interés, sino de un grupo de países cuyos intereses no siempre confluyen. Y si bien es cierto que dentro de un país puede y suele darse el caso de que distintos sectores económicos o regiones busquen políticas comerciales distintas que sirvan a sus antagónicos intereses¹⁰⁷, en ningún otro actor comercial son esas diferencias tan pronunciadas como en la Unión Europea. Esto ha llevado a autores como Meunier y Nicolaïdis a calificar a la Unión como una “Potencia Comercial en Conflicto”¹⁰⁸, lo que, paradójicamente, es de donde surge la fuerza única de la UE: Una potencia tan dividida a simple vista por sus contradictorios intereses internos, pero unida por una sola voz (La Comisión) en las negociaciones comerciales ha sido la clave para poder imponer de manera inflexible algunos de sus objetivos en sus acuerdos. En adición, la experiencia negociadora de la Unión, que no sólo adquiere negociando *ad extra*, sino también resolviendo sus conflictos de intereses *ad intra*, ha resultado de enorme valor.

De lo tratado hasta ahora, podría llegarse a la conclusión de que aquella declaración de Javier Solana sobre “el bien común global” sí orienta o explica la Acción Exterior Europea; pues parece que sus actuaciones, incluso cuando son demasiado lentas, pasivas o, como en el caso del “Efecto Bruselas”, inesperadas, provocan efectos mayoritariamente positivos en otros Estados y sus ciudadanos. Aunque en ocasiones también pueda generar perjuicios, como en este último supuesto, no puede afirmarse que fueran efectos deseados por la Unión, ni siquiera controlados por la misma; y en cualquier caso queda justificado entender que el balance entre efectos deseables e indeseables es positivo.

Sin embargo; ciertas actuaciones de la UE se antojan mucho más difíciles de defender desde la óptica normativista de Manners o imperialista benévola, y en definitiva encajan más en las

¹⁰⁷ MEUNIER, S. & NICOLAÏDIS, K., “The European Union as a conflicted trade power”, *Journal of European Public Policy*, 13:6, pp. 906-925, p. 908.

¹⁰⁸ *Ibidem*.

acciones propias de una potencia colonial o imperialista clásica. El ejemplo comúnmente citado es la posición que tomaron las CEE en la Ronda de Uruguay (1986-1994), decisiva ronda de negociaciones en el marco del GATT para la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), alineándose con los Estados Unidos para imponer el GATS (Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios) y TRIM (Acuerdo sobre Medidas de Inversión Relacionadas con el Comercio)¹⁰⁹. Estos acuerdos eran y son muy favorables en la práctica para las naciones industrializadas en detrimento de los países en vía de desarrollo, que fueron escépticos y hostiles hacia la UE por esta decisión, acusándola de “neocolonialismo y proteccionismo verde”¹¹⁰ (esto último en referencia a la inclusión en la agenda de medidas medioambientales).

Junto a esta gran crítica, hay otros ejemplos más recientes de actuaciones nocivas. A modo de ejemplo, algunas voces en Latinoamérica han afirmado que los programas europeos aparentemente en pos de la integración regional en América Latina estarían cosechando resultados contraproducentes, erosionando la integración americana¹¹¹; por la poca efectividad de sus actuaciones interregionales frente a sus actuaciones país por país. Más criticable aún es el doble rasero de la Unión con respecto a los espacios pesqueros. Es bien conocido lo estricto de las regulaciones de la Política Pesquera Común (PPC) en lo referido a sostenibilidad, viabilidad pesquera a largo plazo y conservación de la vida marina. Por ello sorprende que barcos europeos, en especial franceses y españoles, pesquen alrededor de un tercio del atún del Océano Índico, mucho más que ninguno de los Estados costeros de este océano; y además utilizando tecnologías contaminantes y que conducen a la sobrepesca. Cuando once países de la IOTC (Comisión del Atún del Océano Índico) denunciaron esta práctica y propusieron pausas de 72 días al año, la Unión Europea salió a defender los intereses de sus pescadores.¹¹²

¹⁰⁹ BRSAKOSKA BAZKERKOSKA, J., “The European Union and the World Trade Organisation: Problems and Challenges”, *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 2011, pp. 277-290, p. 280.

¹¹⁰ MORTENSEN, J.L., “The World Trade Organization and the European Union”, *The European Union and International Organizations*, Routledge, 2008, Londres, p. 80, citado en BRSAKOSKA BAZERKOSKA, J., *Op. Cit.*, p. 284.

¹¹¹ PARRA, A. “La Unión Europea: un actor de la integración regional de América Latina”, *La Unión Europea y América Latina: relaciones entre bloques regionales e integración regional*, dirigido por LEVÍ CORAL, M., Corporación Editora Nacional, Quito, 2014, pp. 31-49, p. 32.

¹¹² ROUSSEAU, A. & GUILLOT, L., (8 de mayo de 2023) Fishy business: EU flashes green money to support Indian Ocean tuna grab. *Político*. Disponible en: <https://www.politico.eu/article/environmental-cash-for-fish-eu-flashes-green-money-to-support-indian-ocean-tuna-grab/> [última consulta: 24 de mayo de 2024].

Aunque estas situaciones puedan parecer la excepción y no la regla, es conveniente recordar que la Unión sigue guiándose por sus intereses económicos en mayor o menor medida.

En definitiva, queda demostrado que la Acción Exterior de la Unión Europea produce efectos muy variados en los países con los que se relaciona, ya sea por su mera presencia en el mercado internacional o por prácticas concretas. Con los reproches que se le pueden hacer, es difícil negar que la Unión parece ir por buen camino en términos generales, y parece comprometida con utilizar su influencia para hacer el bien, siempre que no afecte demasiado a sus intereses económicos.

A continuación, se analizarán las políticas o instrumentos que la UE utiliza para expandir su cosmovisión democrática y respetuosa de los derechos humanos por todo el mundo.

4. AFRONTANDO LA PROBLEMÁTICA DE LOS DERECHOS HUMANOS: HACIA UNA ACCIÓN EXTERIOR MÁS JUSTA

4.1 DERECHOS HUMANOS Y ACCIÓN EXTERIOR EUROPEA EN LA ACUALIDAD

La afectación a los derechos humanos de la Acción Exterior de la Unión Europea no se produce en un único ámbito, sino que aparece reflejada en multitud de formas y con diferente intensidad en todas las actuaciones con perspectiva exterior de la Unión. A continuación, se expondrán organizadamente algunos de los instrumentos que la UE ha creado con el objetivo de imponer, vigilar, proteger y expandir los derechos humanos por el mundo. Antes de entrar en estas políticas, hay que resaltar que no todos los mecanismos de defensa de derechos humanos han sido objeto de estudio en este capítulo: La heterogeneidad y cantidad de los mismos imposibilita tratarlos todos extensivamente, así que se ha optado por tratar a fondo las 3 más importantes políticas europeas que afectan a los derechos humanos en el mundo, al ser las más activas y que afectan a la vida de más personas: La PCC, la Cooperación al Desarrollo y la Ayuda Humanitaria.

4.1.1 La Política Comercial Común

Se ha insistido ya en que la PCC es la política más antigua, eficiente e importante de la Acción Exterior, lo que justifica comenzar por ésta. Hay que decir que la PCC se divide en tres grandes sistemas: Multilateral, al ser la UE miembro de la Organización Mundial del Comercio OMC; bilateral y unilateral, que serán los dos sistemas que se analizarán en este apartado. El sistema bilateral o sistema regional es aquel por el que la Unión adopta tratados o compromisos con otro Estado concreto o grupo de Estados que conforman una región; mientras que el sistema unilateral hace referencia a las acciones que se enmarcan en las competencias de la Unión y que, por tanto, puede tomar por sí misma, generalmente haciendo referencia a las políticas aduaneras y arancelarias.

El instrumento jurídico histórico en la regulación unilateral de los derechos humanos en la PCC es el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG). Se trata de un instrumento autónomo de la Unión por el que concede preferencias comerciales a países en vías de desarrollo, mediante reducciones en tarifas y aranceles, con el objetivo de que un trato más favorable a la exportación de sus productos al mercado europeo sirva para su crecimiento

económico¹¹³. Este sistema cuenta con tres regímenes¹¹⁴ con diferentes niveles de reducciones arancelarias, y es en el acceso o mantenimiento a estos privilegios donde la Unión va a poder imponer sus valores a los países que quieran beneficiarse de ellos:

- Régimen General: Será otorgado a los países elegibles (es decir, aquellos que la Unión Europea establece como en vías de desarrollo unilateralmente) que no disfruten de un mejor trato fruto, por ejemplo, de un acuerdo de libre comercio; y que además que no “haya sido clasificado por el Banco Mundial como país de renta alta o de renta media-alta durante los tres años inmediatamente anteriores a la actualización de la lista de países beneficiarios”¹¹⁵, siendo éste un motivo para la revocación del privilegio, pues la Comisión considera que esta clasificación significa no sólo que ya no necesitan de estas preferencias en su exportación, sino que mantenerlas perjudica y presiona a otros países menos desarrollados y pobres¹¹⁶. Consiste en una reducción del 66% de todos los aranceles comunitarios del que antaño se beneficiaban hasta 60 países, pero en la actualidad sólo quedan 10.
- Régimen Especial a favor de los países menos desarrollados (Todo menos armas TMA): Se otorga exclusivamente a los países menos desarrollados (47 estados en la actualidad) de acuerdo con la clasificación de las Naciones Unidas¹¹⁷, y elimina todos los aranceles sobre todos los productos salvo los del capítulo 93, esto es, armas y municiones. Sigue la concepción europea de desarrollo y crecimiento a través del comercio.
- Régimen Especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza (SPG+): Es el régimen más notorio en cuanto a su incidencia en los derechos humanos, y por ello el de más interés en esta materia. Ofrece condiciones aún más ventajosas que el

¹¹³ HERZ, B. & WAGNER, M., *The Dark Side of the Generalized System of Preferences*, German Council of Economic Experts, 2010, p. 3.

¹¹⁴ Véase Reglamento (UE) No 978/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012 por el que se aplica un sistema de preferencias arancelarias generalizadas y se deroga el Reglamento (CE) no 732/2008 del Consejo, (DOUE, L 303/1, de 31 de octubre de 2012.)

¹¹⁵ *Ibidem*, art. 4.1 a).

¹¹⁶ Véase *The EU's new Generalized Scheme of Preferences (GSP)*, Comisión Europea, Octubre 2012, p.3. Disponible en: <https://descargas.taric.es/direct/pdf/pydio/data/public/e1c3cd.php?dl=true> [última consulta: 15 de mayo de 2024].

¹¹⁷ Reglamento 978/2012, *Op. Cit.*, artículo 17.1.

régimen general a aquellos países que ratifiquen una serie de convenios que la Unión Europea establece en el anexo VIII del Reglamento SPG.

Por tanto, lo que aquí se establece es un sistema de condicionalidad que se divide en dos vertientes: una vertiente positiva, pues los Estados pueden aumentar sus beneficios si acceden a cumplir ciertas condiciones; y otra negativa, pues se les puede privar de dichos beneficios que ya hubieran obtenido previamente si comenzaran a incumplir sus compromisos. Y en el contexto del SPG de la UE, esas condiciones o compromisos se relacionan, entre otros asuntos, con los derechos humanos.

Enfocando en este último régimen, hay que decir que la exigencia de la UE a los países candidatos a disfrutar de la suspensión de aranceles se concreta en la ratificación de 27 convenios sobre derechos humanos, laborales, protección al medioambiente y buena gobernanza; entre los que se pueden destacar el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; ambos de 1966, la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 o los Convenios sobre el Trabajo Forzoso de 1930 y 1957; enmarcados todos estos en las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo OIT. En la actualidad, el régimen SGP+ sólo acoge a 8 países: Bolivia, Cabo Verde, Kirguistán, Mongolia, Pakistán, Filipinas, Sri Lanka y Uzbekistán. La inclusión de algunos de estos países, especialmente Pakistán, ha levantado críticas entre activistas defensores de los derechos humanos, grupos parlamentarios europeos y doctrina por igual. También cabe resaltar que esta exigencia de ratificación de convenios sólo se aplica a los SGP+, pero no a los que se adhieren al régimen TMA, que son países menos desarrollados y donde las violaciones de derechos humanos son más comunes¹¹⁸.

Es cierto que el Reglamento prevé una supervisión constante del cumplimiento de los convenios ratificados, presentándose informes de los avances en la aplicación de éstos ante Parlamento y Consejo cada dos años, pero lo cierto es que rara vez se ha hecho uso de la posibilidad de suspender los beneficios aduaneros, a pesar de ser una facultad unilateral de la Unión, y esto teniendo en cuenta las constantes violaciones de derechos humanos en algunos de estos países. Para ser más precisos, sólo en dos estados que se beneficiaban del SPG (Bielorrusia y Myanmar) y uno que se adhería al SPG+ (Sri Lanka) ha suspendido la

¹¹⁸ MARTÍNEZ SAN MILLÁN, C., “La protección de los derechos laborales fundamentales en el sistema de preferencias arancelarias generalizadas de la Unión Europea”, en *Nuevas Perspectivas sobre Cuestiones de Actualidad en las Ciencias Jurídicas*, dirigido por MARTÍNEZ SAN MILLÁN, C., CORONA ENCINAS, A. & DUEÑAS CASTRILLO, A. I., Editorial Dykinson, Madrid, 2022, pp. 133-151, p. 144.

Unión las preferencias arancelarias¹¹⁹. En el caso concreto de Pakistán, el Parlamento aprobó en 2021 una resolución no vinculante condenando las “leyes de la blasfemia”, altamente intolerantes y contrarias a la libertad de religión, pidiendo la revisión del estatus de Pakistán como beneficiario del SPG+¹²⁰; y aunque estuvo cerca de perder dicho estatus, lo cierto es que le ha sido renovado para el periodo 2024-2034. La Unión Europea es el socio comercial más importante de Pakistán, con un volumen comercial de 12.2 mil millones de euros en 2021, y en definitiva podría considerarse que esta “semi dependencia” económica permitiría a la Unión presionar al Estado Asiático para que cumpla con sus compromisos convencionales so pena de la pérdida de sus privilegios o imposición de sanciones¹²¹. Sin embargo; la Comisión insiste en el satisfactorio avance pakistaní y no parece dispuesta a amenazar con la suspensión de sus derechos. Lo más probable es que esto sea por el interés económico de la Unión: Pakistán es, con diferencia, el socio económico más importante del SPG+, y es un relevante exportador de cuero y productos textiles y de calzado.

El sistema bilateral, por su parte, incluye a grandes rasgos los Acuerdos de Asociación Económica AAE, orientados por lo general a socios comerciales de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), Acuerdos de Asociación (AA), que cubren marcos políticos más amplios que lo estrictamente comercial; y los ya citados Acuerdos de Libre Comercio ALC; que serán el foco de estudio a continuación.

El Acuerdo de Libre Comercio Unión Europea-Corea del Sur; si bien no fue el primer acuerdo de su tipo firmado por la Unión, fue el que estableció el germen de una práctica ahora constante en todos los ALC posteriores: La inclusión de “Capítulos de Comercio y Desarrollo Sostenible”, que incorporan elementos no comerciales al tratado¹²² y buscan promocionar la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas, la conocida como Agenda 2030; y en concreto en lo relativo al ámbito de los derechos laborales y la protección del medio ambiente. Por la inclusión de este novedoso capítulo se les conoce como ALC de “nueva generación”. Aquí, las partes concretan qué normas internacionales se comprometen a cumplir en dichas materias, especialmente

¹¹⁹ JANER TORRES, J. D. “Sistema de Preferencias Generalizadas y promoción de los derechos humanos en la acción exterior de la Unión Europea”, *Retos para la Acción Exterior de la Unión Europea*, dirigido por MARTÍNEZ CAPDEVILLA, C. & MARTÍNEZ PÉREZ, E. R., Tirant Lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 631-652, p. 646.

¹²⁰ Véase Propuesta de resolución común - RC-B9-0254/2021 del Parlamento Europeo. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RC-9-2021-0254_ES.html [última consulta: 15 de mayo de 2024]

¹²¹ MALHOTRA, S., “The EU needs to rethink Pakistan’s GSP+ status”, *Observer Research Foundation*, 2023.

¹²² MANERO SALVADOR, A., “La política comercial común de la Unión Europea y el desarrollo sostenible.”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 66, pp. 603-627, p. 616.

haciéndose referencia a convenios de la OIT. En cuanto al medio ambiente, lo cierto es que en los últimos años se han comenzado a incluir cuestiones más específicas consideradas de especial relevancia¹²³, como es el caso del ALC UE-Singapur, que incluye disposiciones sobre mantenimiento sostenible y conservación de bosques y productos pesqueros¹²⁴.

Los capítulos CDS surgen en una era de globalización como herramienta para que este fenómeno sirva para enfrentarse a la degradación del medio ambiente y al aumento de las desigualdades sociales, en definitiva, para aplacar el miedo a que la globalización sólo acentúe estos problemas¹²⁵. Si bien su objetivo no es reprochable, no es menos cierto que su puesta en práctica y redacción sí ha sido duramente criticada por la doctrina, centrándose las quejas en lo laborioso del apercibimiento y cuantificación de su impacto en la sostenibilidad global¹²⁶ y en lo relativo a sus limitaciones técnicas, que acaban conduciendo a una poca efectividad práctica por la dificultad que se plantea a la hora de obligar a la parte incumplidora de sus disposiciones a acatarlos.

Con respecto a esta segunda crítica, ya se hizo referencia a los Grupos Nacionales Consultivos; creados en los capítulos CDS para asesorar y supervisar la efectiva implementación de lo ahí dispuesto. Están conformados por organizaciones representativas de la sociedad civil, pero debe destacarse la sorprendente falta de sindicatos, algo que, como se pudo ver en el supuesto de las vulneraciones de derechos laborales en Corea en el capítulo anterior, resulta lesivo y poco encomiable si en verdad se pretende defender los derechos que estas organizaciones tienen la vocación de proteger. En adición a esto, desde la sociedad civil han llegado quejas indicando que su labor se ve obstruida por la escasa financiación y falta de conciencia e intercambio de información entre los participantes¹²⁷.

Otro aspecto muy llamativo es el sistema de solución de controversias designado para los desacuerdos surgidos a raíz de lo previsto en estos capítulos. Si bien los tratados ALC incluyen un capítulo dedicado a la solución de diferencias, en todos y cada uno de ellos los capítulos CDS especifican que las controversias surgidas a partir de sus disposiciones no se

¹²³ MARTÍNEZ SAN MILLÁN, C., “Hacia una efectiva implementación de los capítulos de comercio y desarrollo sostenible de los Acuerdos de Libre Comercio de la Unión Europea”, *Revista de Estudios Europeos*, vol. 75, 2020, pp. 72-85, p. 76.

¹²⁴ Véase Acuerdo de Libre Comercio entre la Unión Europea y la República de Singapur, (DOUE N° L 294/3, de 14 de noviembre de 2019), artículos 12.7 y 12.8.

¹²⁵ MAZZOTTI, P., “Stepping Up the Enforcement of Trade and Sustainable Development Chapters in the European Union’s Free Trade Agreements: Reconsidering the Debate on Sanctions”, *European Law Institute*, 2021, p. 4.

¹²⁶ BLOT, E., “Reflections on the new approach to the TSD Chapters for greener trade A rapid review of the new approach and stakeholders’ positions”, *Institute for European Environmental Policy*, 2023, p. 3.

¹²⁷ MARTÍNEZ SAN MILLÁN, C., *Op. Cit.*, p. 80.

someterán a este capítulo; sino que deberán solventarse por la vía que el propio capítulo establece para la ocasión. Esto es; en vez de acudir a un procedimiento Arbitral, como para cualquier otro incumplimiento del acuerdo; se ha de someter a un Grupo o Panel de Expertos cuyas decisiones tienen carácter de recomendación no vinculante y que en ningún caso pueden dirigirse hacia la retirada de los beneficios comerciales del ALC.

Una falta de coerción severa ante el incumplimiento de lo establecido en los CDS ha alarmado a la doctrina, desde quienes consideran que se trata de un mero mecanismo de “soft law”¹²⁸ hasta quienes comparan con el modelo americano, que sí prevé sanciones que se han llegado a poner en marcha en la práctica¹²⁹. Sin duda, esta falta de amenaza de castigo es lo incentiva a determinados socios de la Unión a mantener sus incumplimientos de sus disposiciones, como fue el referido caso de Corea durante varios años. Y si el sistema del Panel de Expertos ya es menos eficaz que el sistema general de Arbitraje, la actuación de la Unión, que hasta Julio de 2019 nunca había llegado a requerir la conformación de un Panel de Expertos, no ayuda a salvar las críticas.

4.1.2 La Ayuda Humanitaria

Las acciones de ayuda humanitaria vienen expresamente recogidas en el artículo 214 TFUE, que establece que “las acciones de la Unión y de los Estados miembros se complementarán y reforzarán mutuamente”¹³⁰. Esto categoriza a la Ayuda Humanitaria como una “competencia compartida paralela”, lo que significa que Estados y Unión pueden llevar a cabo sus propias políticas y acciones por sí mismos y con autonomía, sin que las competencias de la Unión sean meramente de apoyo (competencias complementarias) o que la actuación de la Unión desplace a la de los Estados Miembros¹³¹ (competencias compartidas concurrentes). Esto tiene importancia práctica, pues si se suman las cantidades donadas por la Unión con las que de forma individual aporta cada Estado Miembro, nos encontramos con el mayor donante mundial de ayuda humanitaria cada año del siglo XXI.

De acuerdo con la Comisión Europea, la ayuda humanitaria se diferencia del resto de políticas de la Acción Exterior Europea por ser guiada por los denominados “Principios Humanitarios

¹²⁸ OLMOS, B., “Squaring the Circle Balancing Sustainable Development and Investment Protection in the EU Investment Policy.”, *European Energy and Environmental Law Review*, vol. 25 issue 2, pp. 44-55, p. 50, citado en MANERO SALVADOR, A., *Op. Cit.*, p. 616.

¹²⁹ HRADILOVA, K. & SVOBODA, O. (2018). “Sustainable Development Chapters in the EU Free Trade Agreements: Searching for Effectiveness.” *Journal of World Trade*, vol. 52, issue 6, pp. 1019-1042, p. 1035.

¹³⁰ Versiones consolidadas del TUE y del TFUE, *Op. Cit.*, artículo 214.1.

¹³¹ MANGAS MARTÍN, A. “Delimitación y modo de ejercicio de las competencias en el Tratado constitucional de la Unión Europea”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, vol. 57. 2005, pp. 49-74, p. 53.

Fundamentales”, reconocidos por las Naciones Unidas desde 1991¹³² y plasmados en el ámbito comunitario en el Consenso Europeo sobre la Ayuda Humanitaria¹³³. Estos principios son la humanidad, la neutralidad, la imparcialidad y la independencia. Este último principio es exclusivo del Consenso Europeo y viene a aludir a una separación entre los objetivos económicos, políticos o militares de la Unión de los objetivos humanitarios, “y sirve para garantizar que el único propósito de la ayuda humanitaria sea siempre aliviar y prevenir el sufrimiento de las víctimas de catástrofes humanitarias”¹³⁴. No obstante, hay motivos para considerar que esto no siempre se sigue al pie de la letra.

El principio de independencia entra en colisión con la evolución de la Acción Exterior. Como se ha detallado al estudiar la historia de la Acción Exterior en el capítulo II, la falta de coherencia entre las políticas exteriores de los Estados Miembros, por un lado, y de las distintas políticas europeas, por otro; ha planteado constantes dificultades y llevado al fracaso, durante notables periodos históricos, de los intentos comunitarios de influir fuera de sus fronteras. En esta línea, entender que la Ayuda Humanitaria no persigue los objetivos enunciados en el artículo 21 TUE, si bien respetaría los principios humanitarios, supondría una fragmentación en el seno de la Acción Exterior; además de ser contrario a la redacción del propio artículo 214. En la práctica, la Comisión y los Estados Miembros han ido progresivamente politizando su ayuda humanitaria¹³⁵, esto es; que los principios humanitarios en ocasiones queden desplazados por motivaciones políticas, prefiriéndose aportar ayuda humanitaria en países estratégicos en vez de seguir un criterio de necesidad estricto. Esta postura no es unánime, habiendo autores que consideran que la independencia de la Ayuda Humanitaria no se ha visto comprometida aún¹³⁶.

¹³² Véase Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 46/182, Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas, de 19 de diciembre de 1991

¹³³ Véase Declaración conjunta del Consejo y los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión Europea, (DOUE N° C 25/1, de 30 de enero de 2008) Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=celex%3A42008X0130%2801%29> [última consulta: 15 de mayo de 2024]

¹³⁴ *Ibidem*, artículo 2.1, párrafo 14.

¹³⁵ PIRON, A., “The EU’s humanitarian aid policy in the post-Lisbon context: an analysis of the decisionmaking process towards the Palestinian and Ukrainian crises 2010-2021.”, *College of Europe*, vol. 90, Brujas, 2022, p. 9.

¹³⁶ ORBIE, J., VAN ELSUWEGE, P., & BOSSUYT, F., “Humanitarian Aid as an Integral Part of the European Union’s External Action: The Challenge of Reconciling Coherence and Independence”, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, vol. 22 núm 3, 2014, pp. 158-165, p. 164.

La Ayuda Humanitaria supone alrededor del 1% del Presupuesto Europeo. En la actualidad, para el periodo 2021-2027 se destinarán 9.760 millones de euros, 1.800 de ellos en 2024¹³⁷; y es coordinada por la Comisión desde la Dirección General de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas (DG ECHO), bajo el mando del Comisario Europeo de Gestión de Crisis, oficina que ostenta en la actualidad¹³⁸ el eslovaco Janez Lenarčič. La característica más notable es que la DG ECHO no es quien realiza las actuaciones de ayuda humanitaria; sino que se encarga; por una parte, de financiar a sus más de 200 socios, entre los que se incluyen ONGs, la Cruz Roja, agencias de la ONU y de los Estados Miembros¹³⁹, y de asistir técnicamente y coordinar estas actuaciones a través de las 500 oficinas que tiene en decenas de países, por otra. Este sistema no ha sido criticado de forma excesiva, con la única excepción siendo quienes consideran que el sistema de financiación puede incidir en su independencia, temores que parecen infundados¹⁴⁰, y ciertos problemas de coordinación entre la DG ECHO y el SEAE¹⁴¹.

Críticas aparte, y como conclusión, puede decirse que la Ayuda Humanitaria es una de las áreas de la Acción Exterior más dignas de admiración, tanto por la enorme cuantía monetaria dedicada en comparación a otros Estados, como por sus esfuerzos de especialización, reflejados en la idea de no actuación directa, sino a través de otros organismos u organizaciones más idóneas, si bien no faltan voces que piden más inversión y más actuación directa, con el objetivo de no depender tanto de entidades privadas¹⁴².

4.1.3 La Cooperación al Desarrollo

La Política de Desarrollo de la Unión Europea comparte muchas similitudes en su funcionamiento y objetivos con la Ayuda Humanitaria. En su funcionamiento porque se trata de una competencia compartida paralela, en los mismos términos que la Ayuda Humanitaria, actuando tanto Estados como Unión sin socavar la acciones de uno las competencias y autonomía del otro. Y se parece en sus objetivos pues se engloba también en la Acción Exterior y sus objetivos del artículo 21.2, ahora bien; sin la especial referencia a los principios

¹³⁷ Véase Adopción definitiva (UE, Euratom) 2022/182 del presupuesto general de la Unión Europea para el ejercicio 2022 (DOUE N° L 45/1, de 24 de febrero de 2022). Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2022.045.01.0001.01.SPA&toc=OJ%3AL%3A2022%3A045%3ATOOC [última consulta: 15 de mayo de 2024]

¹³⁸ Para mayo de 2024, antes de las elecciones al Parlamento Europeo del 9 de junio y consecuente expiración del mandato de la Comisión.

¹³⁹ Disponible en la página web de la DG ECHO: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/partnerships/humanitarian-partners_en [última consulta: 23 de mayo de 2024].

¹⁴⁰ PIRON, A., *Op. Cit.*, p. 18.

¹⁴¹ ORBIE, J., VAN ELSUWEGE, P., & BOSSUYT, F., *Op. Cit.*, p. 164.

¹⁴² PARIAT, M., "The EU Humanitarian Aid Policy: Progress and Challenges", *European Foreign Affairs Review*, vol. 24 núm. 1, 2019, pp. 1-6, p. 6.

humanitarios, lo que permite su mayor politización, y con un objetivo de entre todos a destacar: “La reducción y, finalmente, la erradicación de la pobreza”¹⁴³, lo que encaja con el primero de los 17 ODS de la Agenda 2030, “Fin de la Pobreza”.

La Política de Desarrollo Europea ha estado ligada, desde sus inicios, a un grupo de países en vías de desarrollo que llevan décadas pactando con la Unión una serie de convenios de cooperación al desarrollo, los conocidos como Estados ACP (África, Caribe y el Pacífico) Ya en 1975 las Comunidades habían firmado el Convenio de Lomé con 45 países, y sus sucesivas versiones se mantendrían en vigor hasta el año 2000, para entonces; Lomé IV incluía ya a 71 países extraeuropeos firmantes. Fue en este año cuando se firmó su acuerdo sustituto, el Acuerdo de Cotonú, con vigencia hasta 2020 y prorrogado hasta la entrada en vigor del nuevo Acuerdo de Samoa, firmado en noviembre de 2023 y que, por su recencia en el tiempo, no será objeto de análisis aún, pues se antoja demasiado pronto el valorar sus efectos.

La importancia política, económica y social de esta serie de acuerdos merece ser recordada. El Acuerdo de Cotonou afecta a casi 2.000 millones de personas y, si se incluye a los Estados Miembros de la UE, a más de la mitad de los Estados de la Asamblea General de las Naciones Unidas; y la Comisión se jacta de haber aumentado el comercio con estas naciones en un 60% (lo que en verdad parece que podría encajar más con la aplicación del Sistema de Preferencias Generalizadas) en la última década. En cuanto a los programas concretos de desarrollo, se repite un esquema similar al de la Ayuda Humanitaria, donde la Unión se sirve de intermediarios para desarrollarlos, pero con el apoyo técnico de sus oficinas y funcionarios. La más notable diferencia es que, mientras que la Ayuda Humanitaria corre a cargo del Presupuesto Europeo, la financiación de estos programas se hace a través del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) que, como se adelantó, se creó en el Tratado de Roma de 1957; y que hasta ahora venía desarrollado en el propio Acuerdo de Cotonou¹⁴⁴, destacándose aún más la vinculación entre el FED y los países ACP.

En lo que a la materia aquí tratada se refiere, lo cierto es que el Acuerdo parte de la base del respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales¹⁴⁵, y a las referencias a éstos, democracia, buena gobernanza o desarrollo sostenible se repiten a lo largo y ancho del

¹⁴³ Versiones consolidadas del TUE y del TFUE, *Op. Cit.*, artículo 208.1.

¹⁴⁴ Véase Anexo I: Protocolo Financiero, en Acuerdo de Asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra firmado en Cotonú el 23 de junio de 2000 (DOUE N° L 317/3, de 15 de diciembre de 2000).

¹⁴⁵ *Ibidem*, artículo 9.1: “El respeto del conjunto de los derechos humanos y de las 3. libertades fundamentales, incluido el respeto de los derechos sociales fundamentales, la democracia basada en el Estado de derecho y una gestión transparente y responsable de los asuntos públicos forman parte integrante del desarrollo sostenible”

Acuerdo. Se va a poder apreciar una diferencia con los ALC ya comentados: Aquí, el incumplimiento de obligaciones relacionadas con derechos humanos, democracia, Estado de derecho o similares sí va a suponer consecuencias para la Parte incumplidora.

Los artículos 96 y 97 del Acuerdo establecen procedimientos de consulta y toma de medidas ante la vulneración de derechos humanos, principios democráticos y del Estado de Derecho y la corrupción grave. Y si en el caso del ALC se insistía en su casi nula utilización, aquí hay que admitir que la Unión sí ha activado el sistema del artículo 96 en multitud de ocasiones: Por ejemplo, por golpes de estado en Níger, Fiji o Costa de Marfil, por procesos electorales de dudosa validez o por vulneraciones “graves” de derechos humanos. En estos casos, la UE está facultada a tomar “las medidas oportunas”, siempre que la suspensión sea un último recurso¹⁴⁶. Es aquí donde comienzan a aparecer los problemas, puesto que si la puesta en marcha de estos mecanismos es facultad de la otra parte (UE), entonces queda en sus manos decidir cuándo actuar y cuándo no.

Existe cierta división sobre cómo debería actuar la Unión ante estas violaciones de derechos. Por un lado, es evidente que la tónica general en lo referente a los derechos humanos en los países ACP es muy diferente a la visión europea: La abolición de la pena de muerte, por ejemplo, es requisito sine qua non para la entrada en la Unión Europea, pero alrededor de la mitad de los estados africanos y muchos del Caribe la mantienen vigente. La homosexualidad está penada en muchos de estos países, y muchos de ellos han sido especialmente reticentes a incluir cual referencia a los derechos LGTBIQ+ en el Acuerdo¹⁴⁷; y por ello no es sorprendente que el Parlamento Europeo insistiese en 2023 en que el futuro Acuerdo de Samoa incluyese de forma explícita referencias a distintos tipos de discriminaciones, incluyendo aquella motivada por la sexualidad¹⁴⁸. Pero no es menos cierto que un régimen de vigilancia y sanción constante causaría incomodidad entre los Estados ACP. En palabras de Andrew Bradley:

¹⁴⁶ *Ibidem*, artículo 96.

¹⁴⁷ PICHON, E., “After Cotonou: Towards a new agreement with the African, Caribbean and Pacific states”, *para el Servicio de Investigación del Parlamento Europeo*, 2023, p. 8.

¹⁴⁸ *Ibidem*, p. 3.

“Nevertheless, Article 96 is perceived to be negative, potentially punitive in nature, unilaterally applied, and when applied incorrectly, neither complementary to nor in conformity with the key objectives of the Cotonou Agreement”¹⁴⁹

Esto es, que la aplicación del artículo 96, que es unilateral, incomoda a los Estados parte, por su naturaleza punitiva y poco alineada con el espíritu de cooperación del acuerdo.

La distinta capacidad europea de imponer una estandarización de valores democráticos y de derechos humanos en la Política de Desarrollo frente a la Política Comercial Común deriva de la condición asimétrica que tiñe el Acuerdo de Cotonou. La posición de superioridad de la Unión, que es quien financia los programas de desarrollo, permite una mayor fuerza negociadora europea. No obstante, ha de remarcarse que las relaciones con muchos de estos Estados, especialmente africanos, han perdido el tinte postcolonial y ahora le es más difícil a la Unión forzar su voluntad, puesto que ahora debe competir con otros posibles inversores en el continente, como China, que cada vez tienen más influencia en el continente¹⁵⁰ por ofrecer acuerdos más atractivos y no imponer sus criterios sobre derechos humanos.

Otra crítica habitual a la Política de Desarrollo Europea es su excesiva complejidad interna. Dentro de la UE multitud de actores participan en la prestación y promoción de programas de financiación y desarrollo: El SEAE fija los objetivos y prioridades políticas, la Dirección General de Asociaciones Internacionales (DG INTPA) es quien implementa los programas concretos, aunque los programas enmarcados por la política europea de vecindad van a cargo de la Dirección General de Vecindad y Negociaciones de Ampliación (DG NEAR); y todo ello enmarcado en el presupuesto europeo (Salvo el FED), aprobado por el Parlamento Europeo, que supervisa el desarrollo de los programas sin dejar nunca de controlar y husmear en cada actuación de la Comisión Europea¹⁵¹.

4.2 PROPUESTAS DE CAMBIO: LOS PRIMEROS PASOS HACIA UN NUEVO ENFOQUE

Se han expuesto ya severas críticas a la Acción Exterior de la Unión Europea en varias de sus más reconocibles facetas, tanto desde una perspectiva meramente técnica hasta

¹⁴⁹ BRADLEY, A., “An ACP Perspective and Overview of Article 96 Cases”, *European Centre for Development Policy Management*, Maastricht, 2005, p. 1.

¹⁵⁰ FURNESS, M. et al, “EU development policy: evolving as an instrument of foreign policy and as an expression of solidarity”, *Journal of Contemporary European Research*, vol. 16, issue 2, 2020, pp. 89-100, p. 92.

¹⁵¹ BODENSTEIN, T., FAUST, J. & FURNESS, M., “European Union Development Policy: Collective Action in Times of Global Transformation and Domestic Crisis”, *Development Policy Review*, vol. 35, issue 4, 2017, pp. 441-453, p. 444.

cuestiones más filosóficas como la razón de ser de la Acción Exterior de la Unión. En general, parece que puede decirse que si bien la Unión va en buena dirección en lo relativo a la defensa de los derechos humanos en el marco general, es cierto que la falta de concreción de algunos de sus objetivos o el simple conflicto de intereses propios genera en ocasiones actuaciones no alineadas con los principios europeos. Por ello, se procederá ahora a proponer una serie de cambios con el objetivo de reorientar e incardinar la Acción Exterior de la Unión hacia una verdadera defensa internacional de los derechos humanos, focalizándose en aquellos aspectos donde ya se ha explicado que la Unión Europea goza de un mayor poder fáctico: En su poder comercial regulado por la PCC.

Con todo, parece que las experiencias insatisfactorias narradas y las críticas de sectores de la sociedad civil y la doctrina han dado sus frutos, o al menos comienzan a germinar. Y ello porque la Unión parece haber, en los últimos años, reconocido las fallas en la defensa de los derechos humanos en su Acción Exterior, y se ha comprometido a dar respuesta a los problemas identificados. Prueba de ello es el Plan de Acción 2020-2024 de la UE para los Derechos Humanos y la Democracia, elaborado por el Alto Representante y la Comisión, que establece los objetivos y prioridades “para una actuación concreta” en el ámbito de las relaciones exteriores en dicho periodo, entre los cuales aparecen la corrección de algunos de los problemas expuestos o el avance en la resolución de los mismos. Por ejemplo, se hace referencia a garantizar el diálogo y supervisión de los derechos humanos en los SPG y laborales en los ALC, o “reforzar la aplicación de las disposiciones en materia de derechos humanos en la política comercial de la UE”. También se promete establecer un nuevo régimen sancionador en materia de derechos humanos, priorizándose la rendición de cuentas de quienes violan los derechos humanos en todo el mundo; y el texto referencia en multitud de ocasiones al papel de la sociedad civil, lo que recuerda al rol que han de desempeñar en la elaboración de los ALC y, especialmente, en el método de resolución de conflictos derivados de los CCDS.

No obstante, el plan se limita a establecer objetivos o principios poco concretos, a pesar de proclamar lo contrario, sin especificar líneas de actuación material o medidas detalladas, y aún es poco ambicioso en ciertos aspectos: al hacer referencia a los ALC, el texto evita una y otra vez hacer referencia a los derechos humanos, circunscribiéndose exclusivamente a los derechos laborales (y el medio ambiente). Por estos motivos, las propuestas de modificación que ahora se desarrollarán tendrán un carácter más concreto, pues lo que aquí se intentará es sugerir los medios para que la Unión alcance los objetivos fijados en este plan y, en último término, en el TUE.

4.2.1 Los Capítulos de Comercio y Desarrollo sostenible como modelo

La influencia de las críticas y la asunción de los resultados decepcionantes sobre la implementación de los capítulos CDS también ha afectado la postura de la Unión en esta materia, lo que se evidenció en junio de 2022, cuando la Comisión Europea publicó una comunicación titulada “El poder de las asociaciones comerciales: juntos por un crecimiento económico ecológico y justo”¹⁵², donde se fijan una serie de líneas de actuación y prioridades estratégicas que buscan mejorar el funcionamiento de los instrumentos de la PCC en lo relativo al fomento del comercio y desarrollo sostenible, sintetizadas en seis puntos, donde en efecto puede apreciarse algunos de los problemas previamente tratados: La prioridad estratégica tercera, a modo de ejemplo, habla de extender la persecución de la sostenibilidad a otras partes de los ALC, y no encapsularlas de forma exclusiva en los CCDS; o la prioridad estratégica cuarta, centrada en reforzar la función que lleva a cabo la sociedad civil en la implementación, supervisión y control de los mismos, papel que ya se había denostado como poco eficaz en el caso surcoreano.

Pero la prioridad estratégica más novedosa e interesante es la sexta y última, que hace referencia a la resolución de controversias derivadas del incumplimiento de los compromisos de comercio y desarrollo sostenible. Como ya se tuvo la ocasión de explicar, los capítulos CDS difieren del instrumento general de resolución de disputas y no permitían la retirada de los beneficios económicos dispuestos por el Tratado. En esta comunicación la Comisión propone; por un lado, mejorar la aplicación de las disposiciones sobre comercio y desarrollo sostenible, “armonizar aún más” el cumplimiento con el sistema general y ampliar la fase de cumplimiento y los deberes de información y aplicación de las partes sobre el informe del Panel de Expertos, y por otro; hace referencia por primera vez a la posibilidad de imponer sanciones¹⁵³.

Este cambio de postura, que ha contentado a grupos de interés, como colectivos ecologistas, sindicatos y defensores de derechos humanos¹⁵⁴, puede presentar, en opinión de varios autores, numerosos problemas prácticos.

¹⁵² Véase Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *El poder de las asociaciones comerciales: juntos por un crecimiento económico ecológico y justo*, COM (2022) 409 final, Bruselas, de 22 de junio de 2022. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52022DC0409> [última consulta: 24 de junio de 2024]

¹⁵³ *Ibidem*, p. 13-14

¹⁵⁴ MARTÍNEZ SAN MILLÁN, C., “Cambio de rumbo en la política comercial común de la Unión Europea: de la promoción a la condición”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 76, 2023, pp. 185-211, p. 195.

En primer lugar, y si bien es de alabar que la Unión haya dado un paso hacia la imposición de sanciones, lo que en definitiva significa una actitud más firme y una toma más en serio de los ideales defendidos en estos capítulos, la experiencia dictamina que las sanciones previstas en tratados de libre comercio, tanto en el marco europeo como en otros similares como el americano, no tienden a imponerse¹⁵⁵, ya sea por desinterés de las partes, ya sea por miedo a tensar las relaciones entre socios comerciales¹⁵⁶. Además, este cambio de dirección implicará no sólo comenzar a firmar nuevos tratados con este nuevo sistema, menos atractivo para naciones en vías de desarrollo que puedan plantear objeciones; sino también la revisión y modificación de los preexistentes ALC, cuya dificultad radicará en la voluntad de los países firmantes y, sobre todo, en la incidencia que tuvieren el desarrollo sostenible y los derechos laborales en dichos ALC.

Elucubraciones aparte, y aunque la comunicación de la Comisión es muy reciente, ya hay un ALC posterior a la adopción de la misma que sirve de ejemplo de la aplicación práctica de estas ideas: El ALC UE-Nueva Zelanda. En este acuerdo se prescinde por fin del sistema autónomo de resolución de diferencias para los CCDS; y se incorpora al sistema general del Acuerdo. Ante un incumplimiento de las normas referidas en el capítulo 19, el CDS del Tratado, y cuando la parte no acate las recomendaciones del panel de expertos “en un periodo de tiempo razonable”, la otra parte queda autorizada a tomar medidas, incluyendo el cese de ciertas obligaciones o compensaciones pecuniarias. Ahora bien, se ha de advertir que únicamente se dará lugar a tales medidas ante muy limitados y escasos incumplimientos: en lo referente a derechos laborales, sólo aquellos recogidos en el artículo 19.3.3 del Acuerdo¹⁵⁷, y en cuanto a la protección del medioambiente, cuando “la parte demandada no se ha abstenido de cualquier acción u omisión que desvirtúe sustancialmente el objeto y la finalidad del Acuerdo de París”¹⁵⁸ lo que plantea enormes dificultades de calificación, valoración y prueba. Y por último, para lo referido a la materia aquí tratada, siguen sin aparecer referencias expresas a convenciones internacionales de derechos humanos, ni a la necesidad de salvaguarda de los mismos, a excepción de los derechos fundamentales en el

¹⁵⁵ VALLIER, C., (27 de octubre de 2022) “The EU’s proposed reforms to Trade and Sustainable Development chapters: a big change, or more of the same?”, *UK Trade Policy Observatory*. Disponible en: <https://blogs.sussex.ac.uk/uktpo/2022/10/27/the-eus-proposed-reforms-to-trade-and-sustainable-development-chapters-a-big-change-or-more-of-the-same/> [última consulta: 22 de junio de 2024].

¹⁵⁶ MARTÍNEZ SAN MILLÁN, C., 2023, *Op. Cit.*, pp. 185-211, p. 195.

¹⁵⁷ Se trata de: a) la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; b) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; c) la abolición efectiva del trabajo infantil; y d) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

¹⁵⁸ Artículo 26.16.2.a.ii) del Acuerdo de Libre Comercio entre la Unión Europea y Nueva Zelanda (DOUE L 2024/866, de 25 de marzo de 2024)

trabajo ya mencionados y la adición de un artículo sobre igualdad de género y comercio dentro del CCDS.

Vista la realidad de los ALC actual y su casi nula actividad defensora de los derechos humanos, debe concluirse que, hoy por hoy, los ALC no persiguen satisfactoriamente los objetivos de la Acción Exterior de la Unión Europea del artículo 21.2 b)¹⁵⁹, entre los que se encuentra el respaldo de los derechos humanos. Sin embargo; el cambio de dirección de la Comisión desde junio de 2022 abre las puertas a cambio y demuestra que la Unión no es ajena a las críticas que sobre sus actuaciones se vierten. En consecuencia, desde aquí se propone la inclusión de un nuevo capítulo en los ALC, de estructura paralela a los capítulos CDS, y titulado “Estado de Derecho, Democracia y Derechos Humanos en el Comercio”.

En términos de contenido; estos nuevos capítulos incluirían compromisos de adhesión y respeto a convenios internacionales que traten las materias de derechos humanos, derechos laborales (lo que ya se suele incluir en buena medida en los CCDS) y buena gobernanza de los que la Unión Europea sea ya miembro. A los efectos de la elección de estos convenios, dado el enorme número de convenios existentes sobre infinidad de materias que pudieran catalogarse, resulta útil fijarse precisamente en los incluidos en el anexo VIII del Reglamento SPG, que será tratado a continuación. Si bien la mayoría de los Estados con los que la Unión suscribe esta clase de acuerdos de libre comercio son países más desarrollados que aquellos que se adhieren al SPG, la estrecha relación entre socios comerciales que de la adopción de un ALC se deriva debería implicar unas mayores exigencias desde el punto de vista humanitario y social, lo que por supuesto se demuestra con un superior compromiso con los derechos humanos, la democracia y la buena gobernanza.

En adición a la suscripción de convenios internacionales, sería además recomendable, y sobre todo a los efectos de impulsar la buena gobernanza, fomentar cambios legislativos en las partes que se dirigieran a mejorar la gobernanza en aquellos ámbitos más estrechamente ligados al mundo comercial que el ALC viene a favorecer. Como es evidente, propiciar adaptaciones legislativas puede resultar sensible para los Estados contratantes, para lo que se propone establecer una serie de principios básicos que sirvan para inspirar futuras legislaciones en estas materias. El ejemplo perfecto para ilustrar la idea que aquí se defiende viene de la mano de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

¹⁵⁹ “Consolidar y respaldar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho internacional;”, en Versiones consolidadas del TUE y del TFUE (2012/C 326/01, de 26 de octubre de 2012).

(OCDE); que publicó en 2016 (y revisó en 2023) la última versión de sus “Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE y el G20”. En palabras del propio texto:

“Los Principios no son vinculantes, y no pretenden ser un catálogo detallado de prescripciones para la legislación nacional. Antes al contrario, pretenden identificar objetivos y proponer varias formas de alcanzarlos. Los Principios tratan de aportar una referencia firme, pero lo bastante flexible como para que los legisladores y los participantes en el mercado puedan desarrollar sus propios marcos de gobierno corporativo”¹⁶⁰.

Esto es, no buscan imponerse ni convertirse en normativa; sino inspirar a los legisladores de los distintos Estados a buscar los objetivos establecidos adaptándolos a las peculiaridades de cada país, sociedad o cultura. Esta idea es la que debe prevalecer en el espíritu reformista de la Unión en su influencia legislativa *ad extra*, no buscando imponer medios, sino alentar resultados. La elección de los principios del gobierno corporativo se basa además en dos ideas: la primera, que si los ALC son tratados esencialmente económicos y orientados al libre mercado, entonces es necesario estandarizar las legislaciones que afecten a las grandes corporaciones para evitar abusos o mala praxis; y en segundo lugar, que las empresas multinacionales, que pueden tener especial interés en un mercado más globalizado, pueden ser y son también vulneradoras de derechos humanos y medioambientales, lo que exige una respuesta contundente de aquellos Estados que acepten una globalización de sus economías.

En cuanto a lo referido a los mecanismos de supervisión del cumplimiento de lo dispuesto en este nuevo capítulo, no hay más que decir que debe seguirse la misma tendencia que los CCDS experimentan desde 2022: las disputas deberán resolverse por el mismo procedimiento que las surgidas por los incumplimientos de cualquier otra disposición del acuerdo, y el papel de la sociedad civil deberá ser notablemente reforzado, incluyendo organizaciones no gubernamentales independientes, foros civiles y demás asociaciones representativas y defensoras de los derechos humanos.

¹⁶⁰ OCDE, *Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE y del G20*, Éditions OCDE, Paris, 2016, p. 11. Disponible en: <https://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceprinciples/37191543.pdf> [última consulta: 24 de junio de 2024]

4.2.2 Replanteamiento del SPG: Alicientes y retiradas de privilegios

Otro foco de atención donde hay espacio de mejora es en el Sistema de Preferencias Generalizadas. En los últimos años, y en concreto desde la aprobación del Reglamento 978/2012, el número de países que se acogen al SPG se ha reducido drásticamente, algunos por superar los umbrales económicos del sistema TMA debido a su crecimiento económico, pero la mayoría por el endurecimiento de los requisitos que este Reglamento introdujo. Tras su aprobación en 2012, la Comisión afirmó que se buscaba ofrecer más incentivos para que más países optasen por el SPG+ que, como se explicó en el epígrafe anterior, exigía la ratificación de hasta 27 convenios de derechos humanos, laborales, del medio ambiente y buena gobernanza. Sin embargo; si conseguir que más países se adscribieran a este sistema era el objetivo, entonces debe tildarse de fracaso: sólo un país, Uzbekistán, se ha unido al SPG+ en estos 12 años de vigencia, y el control sobre la efectiva aplicación de los convenios es deficiente, como se demostró con el caso de Pakistán.

Las propuestas que se plantean pueden agruparse en aquellas referidas a eliminar o minimizar la aparente arbitrariedad y dejadez en la imposición de sanciones y retirada de privilegios arancelarios ante la vulneración de dichos convenios o la falta de aplicación de los mismos; por un lado, y las que se dirigen a fomentar la adhesión de más Estados al SPG+, con la finalidad última de que, incentivados por los beneficios económicos, suscriban convenios que mejoren los derechos humanos de sus ciudadanos. En cuanto a las primeras medidas, la Comisión parece haber escuchado las críticas una vez más y en 2021 presentó una propuesta de modificación del SPG para el periodo 2024-2034. En dicha propuesta, se encomendaba a los países acogidos al SPG+ la elaboración y entrega de un plan de acción para la efectiva implementación de los convenios, que además pasaban de 27 a 32, se ampliaba el ciclo de monitorización de los países de 2 a 3 años y se reforzaba el rol de la sociedad civil y se mejoraba la transparencia¹⁶¹. También preveía un “mecanismo de respuesta rápida” para la suspensión de las preferencias arancelarias en caso de crisis o vulneraciones de derechos humanos. Sin embargo; la propuesta fracasó al interrumpirse las negociaciones Parlamento-Comisión debido a que esta última intentase introducir cláusulas sobre condicionalidad migratoria, lo que incomodó al Parlamento y a asociaciones de derechos humanos¹⁶², y la Comisión se vio obligada a prorrogar el sistema ya existente para el periodo 2024-2034.

¹⁶¹ ZAMFIR, I., “New EU scheme of generalised preferences”, *para el Servicio de Investigación del Parlamento Europeo*, 2022, p. 7.

¹⁶² AYDEMIR, D., (28 de junio de 2023) The European Parliament puts a brake on negotiations of the GSP trade scheme. Disponible en:

Aun así, esto evidencia una tendencia de entendimiento y espíritu de reforma que ya se vio en la citada comunicación de 2022, y no por el fracaso de la iniciativa legislativa debe darse todo por perdido. Sin poder analizar resultados reales de estas propuestas por su inaplicación, lo cierto es que la idea de un mecanismo de respuesta rápida parece ser precisamente lo que el SPG necesitaba, pues ante rampantes vulneraciones de derechos humanos, la experiencia demuestra que la agilidad en la actuación es clave para minimizar los efectos desastrosos. Suponiendo que este mecanismo fuese introducido en un futuro, la recomendación que desde aquí se plantea consistiría en objetivar los criterios de aplicación del mismo, y esto porque fomentaría su aplicación consistente y coherente, reduciendo la arbitrariedad en la toma de la decisión de retirada de privilegios arancelarios y evitando de este modo la tentación de no actuar para evitar tensar relaciones comerciales o perjudicar los intereses económicos de las partes. En la actualidad, son los artículos 19 y ss. del reglamento 978/2012 los que regulan el procedimiento de retirada temporal de los regímenes, y aunque sí se permite su retirada por violación “grave y sistemática”¹⁶³ de los Convenios, la valoración de lo que es grave queda a cargo de la Comisión de forma unilateral. Y este problema se acentúa cuando el reglamento únicamente otorga la facultad de iniciar el procedimiento a la Comisión, excluyendo durante la totalidad del trámite al Parlamento, que únicamente debe ser informado¹⁶⁴. Una objetivación y mejor delimitación de las causas de retirada, así como un rol más activo del Parlamento (por ejemplo, con derecho de iniciativa), podrían llevar a una aplicación más frecuente y efectiva de las sanciones que el SPG mantiene.

Otro punto de interés a tratar es sobre qué medidas se demuestran más eficaces para coaccionar a Estados que violan derechos humanos a cesar en su conducta, cuando la vulneración se produce, por ejemplo, por una nueva legislación o situación puntual dolosa. Si bien las sanciones económicas no suelen ser muy eficaces para empujar a países a tomar ciertas acciones o cesar otras, el SPG posee una ventaja sobre una sanción estándar que le hace más eficaz: la promesa de recuperar los privilegios perdidos. Frente a una sanción estándar, aquí el Estado adherido al SPG pierde por su conducta un beneficio del que llevaría

<https://www.fidh.org/en/issues/business-human-rights-environment/trade-and-investment-agreements/the-european-parliament-puts-a-brake-on-negotiations-of-the-gsp-trade> [última consulta: 24 de junio de 2024]

¹⁶³ Reglamento 978/2012, *Op. Cit.*, artículo 19.1 a).

¹⁶⁴ Reglamento 978/2012, *Op. Cit.*, artículo 19.3.

disfrutando años, y es la esperanza de poder volver a beneficiarse y, en definitiva, volver al *status quo*, lo que impulsa un cambio en su conducta¹⁶⁵.

Propuestas medidas para el mejor funcionamiento de las sanciones y explicado el motivo de su eficacia, queda entonces buscar una manera de adherir a más Estados al SPG, dada su capacidad de fomentar el avance en derechos humanos y las garantías de crecimiento económico y aumento del volumen comercial que la Unión siempre presume de ofrecer¹⁶⁶. En concreto, y dado que es el régimen con mayor compromiso con los derechos humanos, las medidas irán dirigidas a promocionar el SPG+. Siendo las ventajas arancelarias que el SPG+ ofrece más que notables (reducción al 0% de los aranceles de alrededor del 66% de los productos), no debe concluirse que ofrecer aún más ventajas comerciales sea la manera de captar nuevos Estados. Cuando un país supera los umbrales económicos que le permitan disfrutar de los beneficios del régimen TMA, dejando de ser considerado país menos desarrollado por las Naciones Unidas, se “gradúa” y tiene la opción de adherirse, si así lo desea, al SPG o SPG+. Según la Comisión, varios países que ya se graduaron han mostrado su interés en adherirse al SPG+¹⁶⁷ para no perder la totalidad de los privilegios de los que disfrutaban, en línea con la teoría antes expuesta sobre el deseo de recuperar el privilegio perdido. Sin embargo; lo cierto es que el número de países en el SPG+ sigue siendo muy pequeño; cuestión que se relaciona con la dificultad, tanto técnica como de voluntad política, que para esta clases de países supone firmar hasta 27 (o 32, de haberse aprobado la modificación) convenios.

Dando esto por sentado, lo que desde aquí se propone es remodelar el régimen SPG+ hacia una modalidad gradual, donde los países puedan adherirse con mayor facilidad firmando un reducido número de convenios “esenciales”, pero disfrutando de menores reducciones de aranceles y, a medida que estos Estados vayan firmando más y más convenios, más aranceles se eliminarán. Esto es, se propone que el SPG+ se convierta en una suerte de régimen de trueque derechos arancelarios-derechos humanos, fomentando el acceso a beneficios a cambio de un compromiso cada vez mayor con la democracia, el Estado de derecho, el

¹⁶⁵ BARTELS, L., “The Application of Human Rights Conditionality in the EU’s Bilateral Trade Agreements and other Trade Arrangements with Third Countries”, *Parlamento Europeo*, para la Dirección General de Políticas Exteriores de la Unión, 2008, p. 18.

¹⁶⁶ Véase, por ejemplo, Informe Conjunto al Parlamento Europeo y al Consejo, “sobre el sistema de preferencias generalizadas relativo al período 2020-2022”, elaborado por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, JOIN (2023) 34 final, Bruselas, de 21 de noviembre de 2023. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023JC0034> [última consulta: 14 de junio de 2024]

¹⁶⁷ *Ibidem*, p. 6.

desarrollo sostenible, la buena gobernanza, el medio ambiente y, por supuesto, con los derechos humanos. Este nuevo régimen permitiría además retroceder en la escalera arancelaria ante el incumplimiento de los convenios ya firmados, coaccionando así a los Estados ya acostumbrados a la cooperación con la Unión a que vuelvan a enderezar su camino basado en unos valores que deben haber asumido.

4.2.3 Las Sanciones Europeas y su Afeción a los Derechos Humanos y la Ayuda Humanitaria

Las principales ideas que desde aquí se defienden ya han sido expuestas en los dos epígrafes anteriores, concentradas en instrumentos de la PCC. Siendo competencia exclusiva de la Unión, cualquier cambio que se acepte podrá aplicarse con mayor celeridad y menores impedimentos que aquellos propuestos en el marco de políticas intergubernamentalistas como la PESC (y dentro de esta, la PCSD), donde la unanimidad sigue siendo la norma. El problema de la unanimidad reaparece en la actualidad enmarcado en las sanciones europeas a Rusia y los fondos destinados a Ucrania para la defensa de Ucrania ante la agresión rusa, pues en más de una ocasión la Hungría de Orbán ha vetado estas ayudas, algo que el Parlamento Europeo ha condenado con contundencia¹⁶⁸.

Es evidente; en vista de la frecuencia de este tipo de bloqueos, que continuar reduciendo progresivamente la exigencia de unanimidad en el marco de la actuación del Consejo Europeo sería recomendable para enaltecer la actuación unida de los Estados Miembros en los asuntos más peliagudos y relevantes de la política exterior; pero esta posibilidad parece fuera de alcance en la actualidad; porque supondría una voluntad de reforma de los tratados con más cesión de competencias, lo que no encajaría bien con el clima político europeo actual, con auges del euroescepticismo en multitud de Estados Miembros. Pese a que las expectativas de cambio en el funcionamiento de PESC, PCSD o el Consejo Europeo sean, por el momento, nulas; esto no significa que no se le deba prestar algún tipo de interés a una de las medidas estrella o más mediáticas, sobre todo en los últimos tiempos: las sanciones.

Las sanciones siempre han sido polémicas, tanto por los efectos secundarios que de su aplicación se derivan, como por su verdadera efectividad para lograr sus objetivos. De acuerdo con la Unión Europea, las sanciones o medidas restrictivas se imponen para “responder a los retos de carácter mundial y a los acontecimientos que son contrarios a sus objetivos y valores”¹⁶⁹, entre los que se encuentran, por supuesto, los derechos humanos. No

¹⁶⁸ Véase Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación en Hungría y la inmovilización de fondos de la Unión Europea (2024/2512(RSP)), de 18 de enero de 2024.

¹⁶⁹ UNIÓN EUROPEA, “Cómo y cuándo adopta la UE sanciones”. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/why-sanctions/> [última consulta: 24 de junio de 2024]

obstante, cada vez más autores y estudios están de acuerdo en sostener que las sanciones tienden a dañar más a los civiles inocentes que a los regímenes a los que se pretende debilitar y coaccionar para que cesen en su conducta¹⁷⁰. Y en lo relativo a su eficacia, si en verdad logran que se cesen las conductas reprochadas, la experiencia demuestra que no suele ser el caso salvo en contadas ocasiones. De hecho, es posible que los regímenes se vuelvan más populares tras la imposición de las sanciones¹⁷¹, en lo conocido como efecto “rally ‘round the flag”¹⁷².

Siendo consciente de esta realidad, la Unión ha vuelto a tomar medidas para corregir la aplicación de sus sanciones, y lo cierto es que la dirección que se ha escogido es alabable. En primer lugar, y ya desde la Guerra de Irak, las sanciones han pasado de tener un carácter general a uno más concreto, centrándose en personas o grupos de personas, empresas o regímenes, lo que se conoce como sanciones selectivas. Este tipo de concreciones permiten evitar, en la medida de lo posible, que las sanciones dañen a las masas de inocentes que podrían verse afectadas de otro modo. No obstante, hay que tener en cuenta la opinión de autores como Clara Portela, que advierte que en una Europa donde cada vez se imponen más sanciones económicas, la tendencia a la individualización y concreción de los sujetos a sancionar se ve cada vez más difuminada, especialmente en las sanciones impuestas a países ACP. En consecuencia, y siguiendo su criterio, se propone que si la Unión pretende continuar en la línea de las sanciones internacionales, lo que se da por hecho en la actualidad, debe así mismo reforzar sus mecanismos de control de daños y monitoreo de resultados¹⁷³.

La otra gran novedad, mucho más reciente, es la exención de salvedad humanitaria, introducida en 2023 tras la aprobación por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de la Resolución 2664 (2022), sobre las medidas de inmovilización de activos impuestas por los regímenes de sanciones de Naciones Unidas. La mayor parte de las sanciones europeas se coordinan con las Naciones Unidas o son refuerzos de las ya impuestas, así que cualquier modificación en el marco de la ONU afecta de forma sobresaliente al régimen europeo en la práctica. Lo que se pretende con esta resolución es impedir que las sanciones puedan llegar a tal punto de afectar a bienes y servicios “necesarios para asegurar la entrega oportuna de asistencia humanitaria o apoyar la realización de otras actividades destinadas a atender las

¹⁷⁰ PEKSEN, D. “The human rights effect of economic sanctions”, *Depolicyblog*, 2023.

¹⁷¹ BARTELS, L., *Op. Cit.*, p. 13-14.

¹⁷² Se produce cuando, ante eventos traumáticos nacionales o situaciones de crisis, el pueblo cierra filas alrededor del líder o partido dominante, culpando del problema a agentes externos y popularizando al gobierno.

¹⁷³ PORTELA, C. “Are European Union sanctions “targeted”?”, *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 29 n° 3, pp. 913-929, p. 925.

necesidades humanas básicas por parte de las Naciones Unidas”¹⁷⁴. Esta resolución ha sido calificada de hito histórico para el buen funcionamiento de la ayuda humanitaria internacional, aunque su vigencia- tanto la de la propia resolución como su vigencia en el ordenamiento europeo a través del Reglamento 2024/1034- impide analizar la eficacia de su aplicación. Algunos autores ya han alertado de un problema que plantea la resolución de la ONU: su limitado ámbito de aplicación, que se reduce únicamente a la inmovilización de activos¹⁷⁵. Siendo la normativa muy nueva aún, se propone que la Unión amplíe, dentro de lo posible, el ámbito de aplicación de esta exención, siempre para las sanciones propias de la UE, a efectos de evitar contradicciones con la calificación aportada en el marco de las Naciones Unidas, y que se mantenga el ámbito de aplicación de la resolución en las sanciones coordinadas hasta que la experiencia dictamine el éxito o fracaso de esta exención.

¹⁷⁴ Véase Resolución Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 9214a sesión, celebrada el 9 de diciembre de 2022 (S/RES/2664), p. 2.

¹⁷⁵ CRYSTAL, C. “*Landmark UN Humanitarian Sanctions Exemption Is a Massive Win but Needs More Support*”, Carnegie Endowment for International Peace, 2023.

5. CONCLUSIONES

En línea con las materias aquí investigadas y las críticas enunciadas, se deducen una serie de conclusiones para concluir este proyecto:

1. La evolución política de Europa ha propiciado una mayor preocupación por los derechos humanos.

Del proyecto europeo que surgía en la Europa de la declaración de Schumann no se esperaba más que una cooperación económica dirigida, en último término, a asegurar la paz en un continente que se recuperaba del evento más traumático de su historia. Sin embargo; la preocupación de todos los Estados europeos por los derechos fundamentales de sus ciudadanos pronto evidenció la necesidad de armonizar y dar una cobertura conjunta a los derechos fundamentales en el marco europeo.

Esta preocupación se hizo más contundente tras la caída del muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría. La Unión deseaba incluir a los Estados de Europa del este en su seno; pero la diferencia entre la cosmovisión sobre derechos humanos de los Estados Miembros de la Unión y la situación político-social de este grupo de Estados. En definitiva, la experiencia de integración de estos Estados a la Unión sirvió para dejar claro que los derechos humanos deben ser y son la base sobre la que se asiente la integración europea, junto al Mercado Único.

2. Los derechos humanos son un pilar esencial de la Acción Exterior de la Unión Europea.

El Tratado de la Unión Europea hace referencia a los derechos humanos en la Acción Exterior tanto entre los principios que la inspiran como en los objetivos que persigue. Estas menciones no quedan en meras palabras o directrices al legislador y ejecutivo europeo, sino que impregnan todas las políticas e instrumentos que conforman la Acción Exterior en mayor o menor medida. Así, hasta en materias como la Política Comercial, eminentemente regida por la persecución de intereses económicos europeos, la actuación de la Unión no olvida el compromiso europeo con los derechos humanos, materializándolo en cláusulas, instrumentos o disposiciones dirigidas a salvaguardar los derechos humanos de los ciudadanos de aquellos Estados con los que se asocia, bien sea intentando fomentar la suscripción de convenios de derechos humanos, bien sea estableciendo castigando las

vulneraciones de derechos cometidas a lo largo y ancho del mundo. La experiencia muestra que la Unión, en más ocasiones que no, ha aprovechado su influencia a nivel mundial para empujar una agenda política basada en la defensa de la democracia, el Estado de derecho y los derechos humanos, así como el desarrollo sostenible y la protección del medioambiente.

Esta filosofía de actuación en la esfera internacional se aleja mucho de otras grandes potencias que se mueven exclusivamente por sus intereses políticos y económicos, en lo que se conoce como un enfoque realista de la política internacional. Por lo tanto, cabe concluir que la Unión Europea no puede ser calificada de potencia imperialista, como ciertos críticos arguyen, o al menos con carácter general, debido a la preocupación que muestra no sólo por sus ciudadanos, sino por los ciudadanos de otros países con los que se relaciona. Ejemplo de ello es que no concentra sus esfuerzos *ad extra* en actuaciones de las que puedan derivarse beneficios directos para la Unión, sino que también desarrolla actividades humanitarias a mayor escala que ningún otro actor internacional.

3. Las actuaciones de la Unión Europea en el exterior no siempre tienen un impacto positivo para los derechos de los ciudadanos de los países con los que se relacionan.

Lo expuesto en la conclusión segunda no significa que la Unión siempre actúe impolutamente, ni mucho menos que sea en ocasiones merecedora de justas críticas. La heterogeneidad de la Acción Exterior y el enorme volumen de políticas y programas acaban, en ocasiones, por producir resultados indeseables para la Unión y que contrarían los objetivos que deben guiarla. En otras, no es la Unión la que vulnera derechos humanos, sino sus socios o aliados, lo que la coloca en una difícil tesitura.

Pero además de estas actuaciones, aparentemente no queridas por las autoridades europeas, lo cierto es que sí ha habido ocasiones donde la Unión ha actuado de forma consciente y lesionado los derechos humanos de ciudadanos de otros Estados cuando otro interés comunitario se presentaba como más importante para los Estados Miembros. Este tipo de intereses que coluden con la preservación de los derechos humanos tienden a ser de carácter económico, pues no se debe olvidar que, ante todo, la Unión continúa siendo un ente con el mercado en su estructura interna y que se creó por y para el mejoramiento y común defensa de los intereses económicos europeos en el mundo.

Que en ocasiones el fomento y preservación de los derechos humanos aún se dejen de lado denota que queda camino por recorrer para alcanzar una Europa que pueda, con toda

seguridad, tomar prestigio como faro o guía en lo referente a la democracia y humanidad. Por el momento, se ha de concluir que la Unión defenderá los derechos humanos en su Acción Exterior siempre y cuando no aparezca un interés económico de enorme valía que pueda verse perjudicado por las posiciones activistas de Europa.

4. Hay margen de mejora en la protección de los derechos humanos en la Acción Exterior de la Unión Europea.

Si antes se afirmaba que en ocasiones se producen daños involuntarios por su actuación, o que sus socios económicos continúan en sus conductas lesivas a los derechos humanos; entonces el foco a analizar debe ser, y ha sido en este proyecto, la respuesta que da la Unión para detener las violaciones de derechos humanos.

Y del estudio aquí hecho se concluye, en rasgos generales, que la Unión es, desafortunadamente, demasiado pasiva en su cometido, pues intenta evitar la confrontación con sus socios comerciales o con aquellos a los que otorga beneficios arancelarios o de cooperación al desarrollo. De hecho, y viendo la mayor actividad en el ámbito sancionador a países ACP o en vías de desarrollo, parece que a más volumen de negocio, o más estrecha la relación económica (representada por la firma de un Acuerdo de libre comercio), menos probable es que la Unión achaque al Estado que vulnera derechos su conducta, por miedo a tensar sus relaciones y, de nuevo, perjudicar sus intereses económicos. En la medida en la que la Comisión tenga la potestad unilateral de actuar, será difícil promover una mayor proactividad para hacer cumplir las promesas en materias no financieras, como lo son los derechos humanos, laborales o la protección del medioambiente. Esto también ocurre o si los intereses de los diferentes Estados Miembros tienen distintas amistades o lealtades en la esfera internacional, dando lugar a bloqueos en el ámbito sancionador o de envío de ayudas desde la PESC o el Consejo Europeo, respectivamente.

No obstante, y para finalizar, recientes cambios de dirección política y de acercamiento a los problemas permiten un moderado optimismo. La presión de la sociedad civil y las críticas académicas y políticas han allanado el camino para una mejor Acción Exterior de la Unión Europea, que fortalezca su deber para con los derechos humanos en todo el mundo. Las propuestas aquí planteadas ayudarán a enderezar este nuevo horizonte que se vislumbra, más humano, más justo, más proactivo y; sobre todo, más europeo.

6. BIBLIOGRAFÍA

Doctrina

ADRIAENSEN, J. “The Common Commercial Policy”, en *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, Oxford University Press, Oxford, 2020.

AYBET, G. “ESDP and New Security Challenges: How the Petersberg Tasks Have Come a Long Way”, *Turkish Policy Quarterly*, Estambul. 2008, pp. 147-158.

BARTELS, L., “The Application of Human Rights Conditionality in the EU’s Bilateral Trade Agreements and other Trade Arrangements with Third Countries”, *Parlamento Europeo*, para la Dirección General de Políticas Exteriores de la Unión, 2008.

BINDI, F., “European Union Foreign Policy: A Historical Overview”, en BINDI, F & ANGELESCU, I, *The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe's Role in the World*, Brookings Institution Press, Washington, pp. 13-39.

BLOT, E., “Reflections on the new approach to the TSD Chapters for greener trade: A rapid review of the new approach and stakeholders’ positions”, *Institute for European Environmental Policy*, 2023.

BODENSTEIN, T., FAUST, J. & FURNESS, M., “European Union Development Policy: Collective Action in Times of Global Transformation and Domestic Crisis”, *Development Policy Review*, vol. 35, issue 4, 2017, pp. 441-453.

BOULOS, SONIA et al. “Constructing ‘Normative power Europe’: A critical analysis of the human rights narratives in Spanish media discourses on the European Union”, *Profesional de la Información*, v. 32, n° 4, e320407, 2023.

BRADFORD, A., “The Brussels Effect”, *Columbia Law School Scholarship Archive*, Nueva York, 2012.

BRADFORD, A., “The Brussels Effect”, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford Academic, Nueva York, 2019, pp. 25-66.

BRADLEY, A., “An ACP Perspective and Overview of Article 96 Cases”, *European Centre for Development Policy Management*, Maastricht, 2005.

BRANNEGAN, D., “The Evolution of European Foreign Policy: Intergovernmental versus Integrationist Visions for Europe”, en BRANNEGAN, D. & FISHER, C. S., *The European Union, Nonproliferation, and Arms Control*, pp. 1-12.

BRSKOSKA BAZKERKOSKA, J., “The European Union and the World Trade Organisation: Problems and Challenges”, *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 2011, pp. 277-290.

BULL, H., “Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms?” *Journal of Common Market Studies*, vol. 21, issue 2, 1982, pp. 149-170.

BURMAN, A. *Understanding India’s New Protection Data Law*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C & Nueva Delhi, 2023.

COPPOLARO, L., *The Making of a World Trading Power. The European Economic Community (EEC) in the GATT Kennedy Round Negotiations (1963–67)*, Ashgate Publishing Limited, Londres, 2013.

CORRAL SUÁREZ, M. & HERRERO DE LA FUENTE, A., “La evolución de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea. Recientes progresos en materia de defensa”, *La Unión Europea al cumplirse 70 años de la declaración Schuman (1950-2020)*, coordinado por MIRANDA ESCOLAR, B. & VIDAL FERNÁNDEZ, B., dirigido por PÉREZ SÁNCHEZ, G. A., Ediciones Universidad de Valladolid, Valladolid, 2020, pp. 375-398.

CRYSTAL, C. “Landmark UN Humanitarian Sanctions Exemption Is a Massive Win but Needs More Support”, Carnegie Endowment for International Peace, 2023.

DEBURCA, G., “The drafting of the European Union Charter of Fundamental Rights”, *European Law Review*, vol. 40 issue 6, pp. 799-810, citado en ANDERSON, D. & MURPHY, C. C., *The Charter of Fundamental Rights: History and Prospects in Post-Lisbon Europe*. European University Institute, Florencia, 2018

DEMOCRATIC PROGRESS INSTITUTE, *The role of European Union accession in democratisation processes*, Democratic Progress Institute, Londres, 2016.

DESCHAMPS, E. *The European Political Community*, Luxembourg Centre for Contemporary and Digital History, Luxemburgo, 2016.

DEVUYST, “The Constitutional and Lisbon Treaties”, *The Oxford Handbook of the European Union*, editado por Jones, E., Menon, A. & Weatherill, S., Oxford Academic, Oxford, 2012, pp. 163-178.

FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, J.J., “El Tratado de Amsterdam y la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión: análisis crítico desde la óptica del Parlamento Europeo”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 3, 1998, pp. 79-111.

FERNÁNDEZ LIESA, C.R., “La acción exterior europea en el tratado de Lisboa”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 70-72, 2007, pp. 269-306.

FERNÁNDEZ NAVARRETE, D. *Historia de la Unión Europea: España como estado miembro*. Delta Publicaciones, Madrid, 2013.

FURNESS, M. et al, “EU development policy: evolving as an instrument of foreign policy and as an expression of solidarity”, *Journal of Contemporary European Research*, vol. 16, issue 2, 2020, pp. 89-100.

GOEBEL, R.J, “The treaty of Amsterdam in Historical Perspective: Introduction to the Symposium”, *Fordham International Law Journal*, vol. 22:S7, Artículo 2 1998, pp. S7-S31.

HARDWICK, D. “Is the EU a Normative Power?”, *E-international relations*, 2011, Disponible en: <https://www.e-ir.info/2011/09/03/is-the-eu-a-normative-power/> [última consulta: 8 de mayo de 2024]

HERRERO DE LA FUENTE, A.A., “La Política exterior y de seguridad común de la Unión Europea tras la "cumbre" de Niza. La Política europea de seguridad y defensa”, *Noticias de la Unión Europea*, nº 182, 2003, pp. 63-79.

HERZ, B. & WAGNER, M., *The Dark Side of the Generalized System of Preferences*, German Council of Economic Experts, 2010

HILL, C. “The capability-expectations gap or conceptualising Europe’s internal role”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, 1993, pp. 305-328.

HRADILOVA, K. & SVOBODA, O. (2018). “Sustainable Development Chapters in the EU Free Trade Agreements: Searching for Effectiveness.” *Journal of World Trade*, vol. 52, issue 6, pp. 1019-1042.

HYDE-PRICE, A., “ ‘Normative’ power Europe: a realist critique”, *Journal of European Public Policy*, vol. 13, issue 2, 2006, pp. 217-234.

JANER TORRES, J. D. “Sistema de Preferencias Generalizadas y promoción de los derechos humanos en la acción exterior de la Unión Europea”, *Retos para la Acción Exterior de la Unión Europea*, dirigido por MARTÍNEZ CAPDEVILLA, C. & MARTÍNEZ PÉREZ, E. R., Tirant Lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 631-652.

KEUKELEIRE, S. & DELREUX, T., *The Foreign Policy of the European Union*, Bloomsbury, Londres, 2022.

KOUTAKROS, P. *The European Union's Common Foreign and Security Policy after the Treaty of Lisbon*, Swedish Institute for European Policy Studies, Estocolmo, 2017.

LOZANO CONTRERAS, F. & PASCUAL VIVES, F., *La acción exterior de la Unión Europea*, Universidad de Alcalá, Instituto de Estudios Latinoamericanos, Alcalá, 2018.

MAGANZA, G. “The Treaty of Amsterdam's Changes to the Common Foreign and Security Policy Chapter and an Overview of the Opening Enlargement Process”, *Fordham International Law Journal*, vol. 22:S7, Artículo 12 1998, pp. 172-186.

MALHOTRA, S., “The EU needs to rethink Pakistan's GSP+ status”, *Observer Research Foundation*, 2023.

MANERO SALVADOR, A., “La política comercial común de la Unión Europea y el desarrollo sostenible.”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 66, pp. 603-627.

MANGAS MARTÍN, A. “Delimitación y modo de ejercicio de las competencias en el Tratado constitucional de la Unión Europea”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, vol. 57. 2005, pp. 49-74.

MANNERS, I. “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, nº 2, 2002.

MANNERS, I. “The normative ethics of the European Union”, *International Affairs*, vol. 84, issue 1, 2008, pp. 45-60.

MARTÍNEZ SAN MILLÁN, C., “Cambio de rumbo en la política comercial común de la Unión Europea: de la promoción a la condición”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 76, 2023, pp. 185-211.

MARTÍNEZ SAN MILLÁN, C., “Hacia una efectiva implementación de los capítulos de comercio y desarrollo sostenible de los Acuerdos de Libre Comercio de la Unión Europea”, *Revista de Estudios Europeos*, vol. 75, 2020, pp. 72-85.

MARTÍNEZ SAN MILLÁN, C., “La protección de los derechos laborales fundamentales en el sistema de preferencias arancelarias generalizadas de la Unión Europea”, en *Nuevas Perspectivas sobre Cuestiones de Actualidad en las Ciencias Jurídicas*, dirigido por MARTÍNEZ SAN MILLÁN, C., CORONA ENCINAS, A. & DUEÑAS CASTRILLO, A. I., Editorial Dykinson, Madrid, 2022, pp. 133-151

MAZZOTTI, P., “Stepping Up the Enforcement of Trade and Sustainable Development Chapters in the European Union’s Free Trade Agreements: Reconsidering the Debate on Sanctions”, *European Law Institute*, 2021.

MESTRES I CAMPS, L., *Las teorías de la integración europea*, Oberta UOC Publishing, Barcelona, 2019.

MEUNIER, S. & NICOLAÏDIS, K., “The European Union as a conflicted trade power”, *Journal of European Public Policy*, 13:6, pp. 906-925.

MORTENSEN, J.L., “The World Trade Organization and the European Union”, *The European Union and International Organizations*, Routledge, 2008, Londres,

NEYER, J., “The EU’s Imperial Foreign Policy”, *The Justification of Europe: A Political Theory of Supranational Integration*, Oxford Academic, Oxford, 2012, pp. 169-184.

NISSEN, A. “Not That Assertive: The EU’s Take on Enforcement of Labour Obligations in Its Free Trade Agreements with South Korea”, *European Journal of International Law*, vol. 33 núm. 2, pp. 607-630.

OLMOS, B., “Squaring the Circle Balancing Sustainable Development and Investment Protection in the EU Investment Policy.”, *European Energy and Environmental Law Review*, vol. 25 issue 2, pp. 44-55.

ORBIE, J., VAN ELSUWEGE, P., & BOSSUYT, F., “Humanitarian Aid as an Integral Part of the European Union’s External Action: The Challenge of Reconciling Coherence and Independence”, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, vol. 22 núm 3, 2014, pp. 158-165.

OREJA AGUIRRE, M., “Una identidad exterior coherente y creíble”, *El Tratado de Ámsterdam: Análisis y Comentarios. Volumen I*, coordinado por FONSECA MORILLO, F., Editorial McGraw Hill, Madrid, 1998, pp. 299-376.

PARIAT, M., “The EU Humanitarian Aid Policy: Progress and Challenges”, *European Foreign Affairs Review*, vol. 24 núm. 1, 2019, pp. 1-6.

PARRA, A. “La Unión Europea: un actor de la integración regional de América Latina”, *La Unión Europea y América Latina: relaciones entre bloques regionales e integración regional*, dirigido por LEVÍ CORAL, M., Corporación Editora Nacional, Quito, 2014, pp. 31-49.

PEREIRA, J. C. & MARTÍNEZ LILLO, P. A., *Documentos básicos sobre Historia de las relaciones internacionales 1815-1991*, Editorial Universidad Complutense, Madrid, 1995, pp. 435-437.

- PEKSEN, D. “The human rights effect of economic sanctions”, *Devpolicyblog*, 2023.
- PORTELA, C. “Are European Union sanctions “targeted”?”, *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 29 n° 3, pp. 913-929.
- PICHON, E., “After Cotonou: Towards a new agreement with the African, Caribbean and Pacific states”, *para el Servicio de Investigación del Parlamento Europeo*, 2023, p. 8.
- PINILLA GARCÍA, A. (Coord.) *Europa, una historia con futuro: evolución, instituciones y políticas de la Unión Europea*, Editorial Comares, Granada, 2020.
- PIRON, A., “The EU’s humanitarian aid policy in the post-Lisbon context: an analysis of the decisionmaking process towards the Palestinian and Ukrainian crises 2010-2021.”, *College of Europe*, vol. 90, Brujas, 2022.
- PIRIE, I. “*The Korean Developmental State: From dirigisme to neo-liberalism*”, Routledge, Abingdon y Nueva York, 2008.
- SARMIENTO, D., *El derecho de la Unión Europea*, Aranzadi, Pamplona, 2009.
- SEDELMEIER, U., “Enlargement: From Rules for Accession to a Policy Towards Europe”, *Policy-Making in the European Union*, dirigido por WALLACE, H., POLLACK, M. A. & YOUNG, A. R., Oxford University Press, Oxford y Nueva York, 2010, pp.402-428.
- SMITH, A. et al, “The EU trade-labour linkage: present limits, future possibilities”, *Free Trade Agreements and Global Labour Governance. The European Union’s Trade-Labour Linkage in a Value Chain World*, Routledge, Abingdon y Nueva York, 2021, pp. 128-151.
- TELO, M. “The EU as an incipient civilian power. A systemic approach”, *Politique Européenne*, 2007/2, n° 22, 2007, pp. 35-54.
- VALLIER, C., (27 de octubre de 2022) “The EU’s proposed reforms to Trade and Sustainable Development chapters: a big change, or more of the same?”, *UK Trade Policy Observatory*. Disponible en: <https://blogs.sussex.ac.uk/uktpo/2022/10/27/the-eus-proposed-reforms-to-trade-and-sustainable-development-chapters-a-big-change-or-more-of-the-same/> [última consulta: 22 de junio de 2024].
- VANHOONACKER.S., “The Treaty of Amsterdam”, *The Oxford Handbook of the European Union*, editado por Jones, E., Menon, A. & Weatherill, S., Oxford Academic, Oxford, 2012, pp. 135-148.
- WYATT, D. et al, *Wyatt and Dashwood's European Union Law*, Bloomsbury, 2011.

ZAMFIR, I., “New EU scheme of generalised preferences”, *para el Servicio de Investigación del Parlamento Europeo*, 2022.

ZIELONKA, J. “Europe as a global actor: empire by example?”, *International Affairs*, vol. 84, issue 3, 2008, pp. 471–484.

Normativa

Acuerdo de Asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra firmado en Cotonú el 23 de junio de 2000 (DOUE N° L 317/3, de 15 de diciembre de 2000).

Acuerdo de Libre Comercio entre la Unión Europea y Nueva Zelanda (DOUE L 2024/866, de 25 de marzo de 2024)

Acuerdo de Libre Comercio entre la Unión Europea y la República de Singapur, (DOUE N° L 294/3, de 14 de noviembre de 2019)

Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (DOUE N° C 202/389, de 7 de junio de 2016)

Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (11957E/TXT, de 25 de marzo de 1957)

Tratado de la Unión Europea (DOUE N° C 191 / 1, de 29 de julio de 1992).

Tratado de Amsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos (97/C 340/01, de 10 de noviembre de 1997)

Reglamento (UE) No 978/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012 por el que se aplica un sistema de preferencias arancelarias generalizadas y se deroga el Reglamento (CE) no 732/2008 del Consejo, (DOUE, L 303/1, de 31 de octubre de 2012.)

Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 46/182, Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas, de 19 de diciembre de 1991.

Resolución Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 9214a sesión, celebrada el 9 de diciembre de 2022 (S/RES/2664).

Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación en Hungría y la inmovilización de fondos de la Unión Europea (2024/2512(RSP)), de 18 de enero de 2024.

Versiones Consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, (2016/C 202/01), de 7 de junio de 2016.

Documentos Oficiales

Adopción definitiva (UE, Euratom) 2022/182 del presupuesto general de la Unión Europea para el ejercicio 2022 (DOUE N° L 45/1, de 24 de febrero de 2022) Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2022.045.01.0001.01.SPA&toc=OJ%3AL%3A2022%3A045%3ATOC

COMISIÓN EUROPEA, “Tratado de Amsterdam. Lo que ha cambiado en Europa”, *Europa en Movimiento*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 1999. Disponible en: <https://corteidh.or.cr/tablas/29925.pdf>

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *El poder de las asociaciones comerciales: juntos por un crecimiento económico ecológico y justo*, COM (2022) 409 final, Bruselas, de 22 de junio de 2022. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52022DC0409>

Conclusiones de la Presidencia en el Consejo Europeo de Colonia, de 3 y 4 de junio de 1999. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_es.htm#bilIV

Declaración conjunta del Consejo y los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión Europea, (DOUE N° C 25/1, de 30 de enero de 2008). Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=celex%3A42008X0130%2801%29>

Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea, Laeken, de 15 de diciembre de 2001, p.4. Disponible en: https://www.cvce.eu/content/publication/2002/9/26/a76801d5-4bf0-4483-9000-e6df94b07a55/publishable_en.pdf

Declaración de Schuman, de 9 de mayo de 1950. Disponible en: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_es

Decisión del Consejo de 26 de junio de 2010, por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior (DOUE N° L 201/30) Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:201:0030:0040:ES:PDF>

Dictamen del Tribunal de Justicia de 28 de marzo de 1996, C:1996:140. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/ALL/?uri=CELEX%3A61994CV0002>

Informe Conjunto al Parlamento Europeo y al Consejo, “*sobre el sistema de preferencias generalizadas relativo al período 2020-2022*”, elaborado por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, JOIN (2023) 34 final, Bruselas, de 21 de noviembre de 2023. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023JC0034>

Informe Davignon, adoptado por los Ministros de Exteriores de Los Seis, que busca el progreso en el ámbito de la unificación política a través de la cooperación en asuntos de política exterior, Luxemburgo, 27 de octubre de 1970. Disponible en: https://www.cvce.eu/obj/davignon_report_luxembourg_27_october_1970-en-4176efc3-c734-41e5-bb90-d34c4d17bbb5.html.

OCDE, *Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE y del G20*, Éditions OCDE, Paris, 2016. Disponible en: <https://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceprinciples/37191543.pdf>

Propuesta de resolución común - RC-B9-0254/2021 del Parlamento Europeo. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RC-9-2021-0254_ES.html

Request For Services No 2013/324179 Version 1 Evaluation of PHARE financial assistance to Bulgaria (BG), Cyprus (CY), Czech Republic (CZ), Estonia (EE), Hungary (HU), Latvia (LV), Lithuania (LT), Malta (MT), Poland (PL), Romania (RO), Slovakia (SK), Slovenia (SI) Final Report, de 19 de enero de 2015. Disponible en: <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2019-01/20150806-phare-ex-post-evaluation-final-report.pdf>

Speech by Javier Solana, EU High Representative for the Common Foreign and Security Policy - The Sound of Europe Conference -, Salzburgo, de 27 de enero de 2006, p. 4. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/discours/88179.pdf

UNIÓN EUROPEA, “Cómo y cuándo adopta la UE sanciones”. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/why-sanctions/>

Otros

AYDEMIR, D., (28 de junio de 2023) The European Parliament puts a brake on negotiations of the GSP trade scheme. Disponible en:

<https://www.fidh.org/en/issues/business-human-rights-environment/trade-and-investment-agreements/the-european-parliament-puts-a-brake-on-negotiations-of-the-gsp-trade> [última consulta: 24 de junio de 2024]

BRADFORD, A., The European Union in a globalised world: The Brussels Effect, *Revue Européenne du Droit*, 2021, Disponible en: <https://geopolitique.eu/en/articles/the-european-union-in-a-globalised-world-the-brussels-effect/> [última consulta: 24 de mayo de 2024]

EUROPEAN DATA PROTECTION BOARD (12 de mayo de 2023) 1.2 billion euro fine for Facebook as a result of EDPB binding decision. Disponible en: https://www.edpb.europa.eu/news/news/2023/12-billion-euro-fine-facebook-result-edpb-binding-decision_en [última consulta: 12 de mayo de 2024]

ORTEGA, A. (29 de septiembre de 1997) Incoloro, Inodoro e Insípido. *El País*. Disponible en: https://elpais.com/diario/1997/09/29/internacional/875484006_850215.html [última consulta: 14 de abril de 2024]

ROUSSI, A. & GUILLOT, L., (8 de mayo de 2023) Fishy business: EU flashes green money to support Indian Ocean tuna grab. *Politico*. Disponible en: <https://www.politico.eu/article/environmental-cash-for-fish-eu-flashes-green-money-to-support-indian-ocean-tuna-grab/> [última consulta: 24 de mayo de 2024]

WATT, N., (8 de septiembre de 2011), UK will not 'outsource' foreign policy, says William Hague, *The Guardian*. Disponible en: <https://www.theguardian.com/politics/2011/sep/08/not-outsource-foreign-policy-william-hague> [última consulta: 14 de abril de 2024]