

## La Unión Europea como factor de paz\*

---

Igor Filibi López

### 1. Introducción: el vínculo de la integración europea con la paz

La idea europea lleva siglos vinculada a la paz. Han sido muchos los intelectuales que diseñaron a lo largo del tiempo mecanismos institucionales —federales o no— para lograr la paz en el Viejo Continente. Pero en la década de 1950 se produce un *salto cualitativo*. Por primera vez, estas ideas se llevan a la práctica y, además, esto se produce en forma pacífica, mediante el acuerdo voluntario de las partes. No se trata ya de una *pax romana* impuesta por una potencia imperial; ni siquiera de una *pax americana* (ante la cual, precisamente, quiere alzarse Europa para mantener su independencia mediante la unión de sus fuerzas).

---

\* El presente trabajo se basa en los resultados de investigación de la tesis doctoral «La unión política como marco de resolución de los conflictos etnonacionales europeos: un enfoque comparado» (Leioa, 2004. En fase de publicación), defendida el 21 de mayo en el Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad del País Vasco y realizada gracias a la financiación del programa de formación de jóvenes investigadores del Gobierno vasco.

Entonces, ¿qué es lo que ha cambiado para que las ideas tantas veces repetidas por intelectuales y teóricos vean ahora su oportunidad de realizarse? ¿Cuál ha sido el elemento catalizador? Sin duda, el salto hacia la realidad de las ideas federalistas ha sido determinado por la necesidad. En Europa ha surgido la conciencia respecto a la necesidad de la paz debido a la experiencia —absolutamente traumática— de las dos guerras mundiales, también llamadas, en ocasiones, *guerras civiles europeas* (1914-1945).

Para analizar lo sucedido es preciso partir del presente, del éxito del experimento supranacional en su objetivo de alcanzar la paz (desde su nacimiento, no ha vuelto a producirse guerra alguna entre los países englobados primero en la Comunidad y luego en la Unión). Igual que esta, otra gran paz europea anterior, la Paz de Wesfalia, de 1648, también vino precedida por una asoladora serie de guerras, agrupadas por la historiografía bajo el nombre de Guerra de los Treinta Años. Entonces por la religión, posteriormente por la amenaza de los imperialismos y fascismos, fueron necesarios auténticos baños de sangre para que Europa recuperase la paz de forma duradera.

Es paradójico que la *soberanía* estatal que solucionó la causa religiosa de la guerra en 1648 fuese encontrada como la responsable de las guerras europeas del siglo XX: «En el espacio de una sola generación, Europa ha sido el epicentro de dos conflictos mundiales que tuvieron ante todo por *causa* la existencia en este continente de treinta Estados *soberanos*. Importa remediar esta anarquía mediante la creación de una unión federal entre los pueblos europeos».<sup>1</sup>

26

Ya tenemos el catalizador del salto cualitativo de la idea europea. Una vez más, fue la experiencia traumática de la guerra la que hizo tomar conciencia de la necesidad de la paz, y la que creó la estructura de oportunidad política para realizar innovaciones institucionales y políticas. Una vez identificada con precisión la causa —la soberanía— y definido correctamente el problema, la solución aparece con claridad: la federación supranacional.<sup>2</sup> Solo entonces las ideas federalistas, largamente incubadas, tendrán su ocasión de plasmarse en la realidad. En palabras de Jean Monnet, el inspirador de la propuesta francesa, era precisa «[...] una acción profunda, real, inmediata, espectacular que dé una respuesta a las esperanzas de los pueblos europeos».<sup>3</sup>

La principal esperanza era la de lograr la paz. Weiler observa que, «[...] tras la Segunda Guerra Mundial, la *paz* constituía el ideal más explícito y evocador a cuyo servicio se

---

<sup>1</sup> «Del proyecto de declaración de las resistencias europeas». En TRUYOL Y SERRA, Antonio. *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos*. Vol. I. Génesis y desarrollo de la Comunidad Europea (1951-1979). Madrid: Tecnos, 1999, p. 161. El destacado es nuestro.

<sup>2</sup> CHITI-BATELLI, Andrea. *Éducation fédéraliste et culture européenne*. Niza: Presses d'Europe, 1992, pp. 11-12.

<sup>3</sup> MATTERA, A. «De la deuxième guerre mondiale au «projet européen» de Jean Monnet». *Revue du Droit de L'Union Européenne*, n.º 1, 2002, p. 23.

debían poner las políticas del futuro. En ningún documento se recoge mejor esta situación que en la conocida Declaración Schuman del 9 de mayo de 1950». <sup>4</sup> En ese texto, Robert Schuman, ministro francés de Asuntos Exteriores, hacía la histórica declaración que proponía la puesta en común de las soberanías en una organización supranacional que gestionase las producciones de carbón y acero de los países europeos, los factores estratégicos de la guerra. <sup>5</sup> El propio lenguaje empleado en esta declaración muestra claramente que las motivaciones no se reducían a la dimensión económica, sino que incluían profundas consideraciones sobre la guerra y la paz. <sup>6</sup>

Enlazando con lo avanzado antes, el diagnóstico asociaba la cuestión de la guerra con la soberanía, su causa última. Este planteamiento se resume en la declaración con una simple frase: «Europa no se hizo, y tuvimos la guerra». <sup>7</sup> No se puede expresar con menos palabras. Y en el diagnóstico se encuentra la solución: si por no hacer Europa tuvimos la guerra, habrá que hacerla para evitarla en el futuro. Así, en palabras de la declaración, es preciso hacer «Europa», una «Europa organizada», o, más explícitamente como se dice un poco después, la «federación europea»: «Esta propuesta pondrá las primeras bases de una federación europea *indispensable* para el mantenimiento de la paz». <sup>8</sup>

Se supone así, con todas sus consecuencias, que la soberanía es la auténtica raíz del conflicto y de la guerra; que es indispensable ponerla en común si se quiere mantener la paz. Tras el diagnóstico y la solución, se especifica un mecanismo *concreto*:

El Gobierno francés propone llevar inmediatamente la *acción* sobre un punto limitado, pero decisivo.

[...] colocar el conjunto de la producción franco-alemana de carbón y acero bajo una alta *autoridad común* en una organización abierta a la participación de los demás países de Europa.

[...] primera etapa de la *federación europea* [...]. <sup>9</sup>

<sup>4</sup> WEILER, Joseph H. H. *Europa, fin de siglo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1995, p. 172. Véanse también las páginas siguientes hasta la 177 y, a continuación, un análisis de otros ideales del proceso de construcción europea: prosperidad y supranacionalismo.

<sup>5</sup> MARISCAL, Nicolás. «Jean Monnet: Plan Schuman, federación y método». *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 22, 2000, pp. 59-60.

<sup>6</sup> WISE, Mark. «War, peace and the European Community». En Nurit Kliot y Stanley Waterman (eds.). *The political geography of conflict and peace*. Londres: Belhaven Press, 1991, p. 114. Sobre la conexión general entre la paz y el proceso de integración, véanse HABERMAS, Jürgen. «Por qué Europa necesita una Constitución». *New Left Review*, n.º 11, noviembre/diciembre 2001, ed. castellana, pp. 6-7; NAIRN, Tom. *Los nuevos nacionalismos en Europa*. Barcelona: Península, 1979, p. 300, donde se cita Johan Galtung. *The European Community: A Superpower in the Making* (1973), pp. 58-59.

<sup>7</sup> Todas las referencias al texto de esta declaración están extraídas de TRUYOL Y SERRA, Antonio. Ob. cit.

<sup>8</sup> El destacado es nuestro.

<sup>9</sup> El destacado es nuestro.

La propuesta de una *acción* sobre un punto limitado pero decisivo —esto es, *estratégico*— hacia la federación europea, abre el camino al objetivo político prioritario: la paz. Pero ya no será una paz más firmada en un tratado que se incumplirá en cuanto convenga, sino un nuevo y revolucionario tipo de paz, una *paz estructural*. Debemos reconocer que ni la declaración de Schuman ni los posteriores tratados se referirán con esta denominación a la paz. No obstante, este es el concepto que usaremos para referirnos al nuevo y principal objetivo político de la Comunidad Europea (CE). La declaración dice: «La solidaridad de producción que de ello resulte pondrá de manifiesto que toda guerra entre Francia y Alemania se hace, no ya *impensable*, sino *materialmente imposible*».<sup>10</sup>

Estas son las dos dimensiones que incorporamos bajo el concepto *paz estructural*: que sea *materialmente imposible e impensable* la guerra entre los países europeos federados. Se unen aquí tanto la dimensión material como la ideológica, esto es, conformando la paz estructuralmente en un sentido fuerte.

Es manifiesta la motivación esencialmente política de la iniciativa del Gobierno francés, así como el carácter novedoso de la paz que se propone. El preámbulo del Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (1951),<sup>11</sup> siguiendo casi literalmente el texto de la declaración de Schuman, comienza por plantear las amenazas a la paz mundial y la contribución, declarada indispensable, que debe hacer una Europa unida:

28

Considerando que la *paz mundial* sólo puede salvaguardarse mediante esfuerzos creadores proporcionados a los peligros que la amenazan;

Convencidos de que la contribución que una *Europa organizada* y viva puede aportar a la civilización es *indispensable* para el mantenimiento de relaciones pacíficas [...].<sup>12</sup>

Es curioso que, tras el proceso de eliminación de toda alusión a la federación europea en el texto del tratado, se mantiene, no obstante, la idea fuerza de la paz estructural. Si en la declaración se hablaba de una solidaridad de producción que hiciera toda guerra «no ya impensable, sino materialmente imposible», ahora se mostrará la resolución de los gobiernos para «[...] sustituir las rivalidades seculares por una fusión de sus intereses esenciales», y para «[...] sentar las bases de instituciones capaces de orientar hacia un destino en adelante compartido».

Donde en la declaración venía el término «federación», ahora aparece «comunidad más amplia y profunda», pero, además, se añade ahora la resolución de ir conformando un

---

<sup>10</sup> El destacado es nuestro.

<sup>11</sup> Acudir a los principios establecidos en los preámbulos de los tratados no resulta superfluo, pues aunque esta parte no posea eficacia normativa, ha servido, por ejemplo, para inspirar y legitimar la acción del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en su construcción de un ordenamiento constitucional europeo. Véase DEHOUSSE, Renaud. «Nacimiento de un constitucionalismo transnacional». *Foro Internacional*, vol. XLII, n.º 2, 2002, p. 285.

<sup>12</sup> El destacado es nuestro.

«destino» que desde ese momento será «compartido». Surge de esta manera el otro cimiento del edificio comunitario: a los intereses y condiciones materiales («comunidad económica», «intereses esenciales») se añade el proyecto, el componente normativo, «el destino en adelante compartido».

Hemos insistido mucho en la dimensión normativa, en la paz como poderoso factor movilizador en los años posteriores a la guerra, años que originaron, en la generación de los «padres fundadores», un fuerte compromiso con la integración europea, convirtiéndola en «un meta-valor en sí mismo por encima de un análisis mundano de costes-beneficios». <sup>13</sup> Sin embargo, no todo se reducía a un «idealismo moral», pues existían fuertes incentivos favorables a la integración derivados de las condiciones económicas, sociales y geopolíticas del momento. <sup>14</sup>

En cualquier caso, todo apuntaba al camino de la federación europea. Por eso, «[...] los objetivos de la CEECA [Comunidad del Carbón y del Acero] eran políticos: crear las bases para una paz estable en Europa (integrando la República Federal de Alemania en la Europa occidental) y preparar la creación de una federación europea». <sup>15</sup>

Dentro de esta variedad de intereses, es necesario enfatizar el papel de los valores comunes que unían a las distintas sociedades europeas, pues estos unirán los distintos pueblos a favor de la causa aliada, generarán la solidaridad de compartir trincheras en la guerra y permitirán legitimar el proyecto político europeo. Entre estos valores comunes destacan los derechos humanos. Las graves violaciones de los derechos fundamentales en las dos guerras «[...] ayudaron a los europeos a darse cuenta de la necesidad de comprometerse a sí mismos mediante una declaración de los valores fundamentales que todas las naciones europeas deberían aspirar a proteger». <sup>16</sup> Este equilibrio entre los valores e intereses comunes, y los particulares de cada Estado es una de las claves principales para comprender la evolución del proyecto político comunitario. <sup>17</sup>

<sup>13</sup> CAPPELLETTI, Mauro, Monica SECCOMBE y Joseph H. H. WEILER. «Integration Through law: Europe and the American Federal Experience. A General Introduction». En Mauro Cappelletti, Monica Seccombe y Joseph Weiler (eds.). *Integration Through Law. Europe and the American Federal Experience*. Berlín: Walter de Gruyter, 1986, vol. I, libro 1, p. 6.

<sup>14</sup> WISE, Mark. Ob. cit., p. 115.

<sup>15</sup> BECERRO GARCÍA, Ana y Cristina CHURRUCA MUGURUZA. «La ampliación del proyecto europeo: las adhesiones de los países del este y centro de Europa». *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 24, 2001, p. 32, nota 7.

<sup>16</sup> FROWEIN, Jochen Abr., Stephen SCHULHOFER y Martin SHAPIRO. «The Protection of Fundamental Rights as a Vehicle of integration». En Mauro Cappelletti, Mónica Seccombe y Joseph H. H. Weiler (eds.). Ob. cit., vol. I, libro 3, p. 231.

<sup>17</sup> TORREBLANCA, José Ignacio. «Principios, intereses, instituciones y preferencias: un análisis de la racionalidad de la ampliación de la Unión Europea». *Revista Española de Ciencia Política*, n.º 4, abril de 2001, pp. 71-95.

## 2. La paz como objetivo expansivo: la Unión Europea en los conflictos externos

### 2.1. La proyección externa del modelo europeo

En la actualidad es casi un lugar común hablar de una serie de valores compartidos que sustentan el edificio ideológico legitimador de la Unión Europea (UE). Respecto a su carácter único y a sus consecuencias sociales, se ha llegado a sostener la existencia de un modelo social europeo distintivo, alternativo a otros modelos característicos de diversas zonas del mundo.<sup>18</sup>

Desde este punto de partida, parece razonable pensar que estos valores tendrán una proyección y, en consecuencia, un cierto impacto en el exterior. La importancia de los valores en relación con los conflictos es clara, y resulta patente que una vía para reducir los conflictos radica en «la promoción de normas, actitudes y valores —un *ethos*— que apoye la resolución no violenta de los conflictos», y esto es válido también para el escenario internacional.<sup>19</sup> Si tenemos en cuenta que uno de los valores esenciales que explican la integración europea, así como uno de los ejes conscientes de su proyección externa, es la paz, es indudable que la UE estaba abocada, desde su mismo nacimiento, a desempeñar un papel relevante en la promoción de la paz en el ámbito internacional.

La proyección de los valores europeos, lógicamente enraizados en las sociedades civiles europeas, hacen que las actividades de estas tengan un impacto característico en sus relaciones con zonas del mundo asoladas por diversos conflictos, particularmente debido a dos cuestiones: la forma de entender la democratización y la propia noción de sociedad civil.<sup>20</sup>

Desde un punto de vista ya institucional, habría que distinguir entre aquellas acciones exteriores que realiza la CE (esto es, la actividad realmente supranacional y sometida a la jurisdicción del Tribunal de Justicia), de aquellas más generales y no surgidas del ámbito propiamente comunitario, especialmente lo referido a la política exterior y de seguridad común (PESC).

---

<sup>18</sup> Sobre el modelo europeo de sociedad, véase SMITH, Mitchell P. «La gran transformación de Europa: el mercado único y el modelo europeo de sociedad». En I. Llamazares y F. Reinales (eds.). *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*. Valencia: Tirant lo Blanch, 1999, pp. 117-39. Sobre la existencia de diversos modelos y sus características, véase ALDECOA, Francisco y Noé CORNAGO. «El nuevo regionalismo y reestructuración del sistema mundial». *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 50, n.º 1, 1998, pp. 59-113.

<sup>19</sup> FRY, Douglas P. y C. Brooks FRY. «Culture and Conflict-Resolution Models: Exploring Alternatives to Violence». En Douglas P. Fry y Kaj Björkqvist (eds.). *Cultural Variation in Conflict Resolution: Alternatives to Violence*. Mahwah (Nueva Jersey): Lawrence Erlbaum Associates Publishers, 1997, p. 19.

<sup>20</sup> FRERES, Christian L. «European actors in global change». En Jean Grugel (ed.). *Democracy Without Borders. Transnationalization and Conditionality in New Democracies*. Londres y Nueva York: Routledge, 1999, pp. 54-55.

Respecto a la actividad exterior de la Comunidad, destaca el fomento y protección de los derechos humanos que esta hace por medio de sus acuerdos internacionales (mediante las denominadas cláusulas de derechos humanos), esquemas de preferencia comercial unilaterales (vía acuerdos de incentivos especiales o requisitos de condicionalidad) y diversos programas de asistencia técnica o financiera (con las cláusulas de derechos humanos y la iniciativa europea para la democracia y la protección de los derechos humanos).<sup>21</sup>

Dentro de estos instrumentos, tiene una entidad propia la fórmula de la cláusula de condicionalidad. Dado que el respeto y fomento de los derechos humanos y la democracia constituyen el aspecto normativo central de la Comunidad, estos valores ya habían tenido una incidencia en la acción exterior comunitaria, cuando esta se reducía prácticamente al ámbito comercial, gracias al temprano hábito que adquirió la Comisión Europea de introducir vagas fórmulas relativas a estos valores en los preámbulos de los acuerdos que negociaba. Dentro de esta arraigada tendencia, el salto cualitativo se produce en 1989, con la firma del IV Convenio de Lomé, en el que se introduce por primera vez una inequívoca cláusula que exigía el respeto a la democracia y los derechos y libertades fundamentales. Asentado el principio, la Comisión extenderá esta fórmula a todas las relaciones convencionales, si bien con algunas contradicciones y lagunas. Solo en 1995 la Comisión Europea redactaría un documento en el que sintetizaba con claridad su posición respecto al empleo de esta cláusula, lo que generó un amplio debate político.<sup>22</sup>

Estos elementos se integran dentro de una reformulación, en el plano internacional, de la manera en que deben ser abordados los distintos conflictos existentes en el mundo. Se está pasando de aproximaciones que trataban únicamente de gestionar los conflictos —incorporando más o menos actores al proceso de resolución— a otras que buscan hacer posible el cambio político y social mediante procesos pacíficos, lo que termina con la idea de resolver el conflicto, puesto que siempre habrá tensiones en la sociedad.<sup>23</sup> Resulta obvia la conexión de este enfoque con las nociones de derechos humanos y de democracia.

Dentro de esta construcción de una serie de instrumentos que sirvan para proyectar los derechos humanos —fruto de la década de los noventa, impulsada por el avance político de Maastricht—, uno de los aspectos que se van abriendo camino con mayor dificultad

<sup>21</sup> BRANDTNER, Barbara y Allan ROSAS. «Human Rights and the External Relations of the European Community: an Analysis of Doctrine and Practice». *European Journal of International Law*, vol. 9, n.º 3, 1998, pp. 468-490.

<sup>22</sup> Todo el párrafo sigue a LIÑÁN NOGUERAS, Diego J. «Límites del discurso de la condicionalidad en la acción exterior de la Unión Europea». En Fernando M. Mariño Menéndez (ed.). *Acción exterior de la Unión Europea y comunidad internacional*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado, 1998, pp. 422 y 413.

<sup>23</sup> RICHMOND, Oliver P. «A Genealogy of Peacemaking: the Creation and re-Creation of Order». *Alternatives*, n.º 26, 2001, pp. 318-327, especialmente, p. 327.

es el de la protección de las minorías nacionales.<sup>24</sup> Aquí, la UE no hace sino proyectar fuera las dificultades que tiene dentro para reconocer las minorías nacionales.<sup>25</sup>

Por otro lado, se ha observado que un factor que puede erosionar gravemente la credibilidad de este sistema europeo de protección y fomento de los derechos humanos es que los mecanismos que se han establecido para su control son mucho más duros hacia el exterior —particularmente en el ámbito de la ampliación hacia el Este— que en su interior.<sup>26</sup>

## 2.2. La progresiva definición de la política exterior y de seguridad común

Por lo que respecta a la actividad exterior de la PESC, aunque supuestamente la defensa de los derechos humanos constituye uno de sus ejes centrales, es cierto que ante numerosos casos de violaciones la UE se ha limitado a realizar declaraciones políticas. No se puede negar el impacto que estas van creando en la imagen de un nuevo orden internacional en el que estos comportamientos van siendo crecientemente inaceptables. Pero, dicho esto, es igualmente cierto que los Estados miembros, cuando entran en conflicto sus intereses a corto plazo y su interés a largo plazo en construir un orden internacional más justo y respetuoso con los derechos humanos, suelen tender a maximizar sus intereses más inmediatos.<sup>27</sup>

Dentro de esta tensión, en conjunto, la década de los noventa ha visto cómo, de la mano del avance político en la integración y de la creciente presión de la opinión pública<sup>28</sup> —europea y mundial—, la UE ha ido construyendo una emergente política exterior multidimensional, uno de cuyos ejes centrales sería la defensa y promoción de los derechos humanos.

En 1991, la crisis de los Balcanes y la posterior guerra de Yugoslavia irrumpieron en plena negociación del Tratado de la Unión Europea (TUE). Una vez que fue imposible alcanzar los objetivos iniciales de la UE —inversión de la escalada del conflicto y preservación del Estado yugoslavo—, el asunto central pasó a ser el del reconocimiento de los nuevos países. La Comisión Europea redactó un documento con los principios generales —democracia y derechos de las minorías— que deberían inspirar el proceso de reconocimiento, pero este se incumplió (por ejemplo, Croacia no calificaba y fue reconocida,

<sup>24</sup> BRANDTNER, Barbara y Allan ROSAS. Ob. cit., p. 487.

<sup>25</sup> MARTÍN ESTÉBANEZ, María Amor. «The Protection of National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities». En Nanette A. Neuwahl y Allan Rosas (eds.). *The European Union and Human Rights*. La Haya, Boston, Londres: Martinus Nijhoff Publishers, 1995, p. 133.

<sup>26</sup> WILLIAMS, Andrew. «Enlargement of the Union and Human Rights Conditionality: a Policy of Distinction?», *European Law Review*, n.º 25, diciembre 2000, pp. 601-602.

<sup>27</sup> KING, Toby. «Human Rights in European Foreign Policy: Success or Failure for Post-Modern Diplomacy?». *European Journal of International Law*, vol. 10, n.º 2, 1999, pp. 335-336.

<sup>28</sup> NAPOLI, Daniela. «The European Union's Foreign Policy and Human Rights». En Nanette Neuwahl y Allan Rosas. Ob. cit., p. 311.



mientras que Macedonia sí cumplía los requisitos y la oposición griega impidió reconocer su estatalidad).<sup>29</sup>

En cualquier caso, el Tratado de Maastricht supuso un verdadero salto cualitativo en la política exterior de la Unión.<sup>30</sup> Antes de la creación de la Unión en Maastricht, las áreas prioritarias de la política exterior de las Comunidades eran comercio y agricultura.<sup>31</sup> En la actualidad, por el contrario, parece que a los intereses económicos hay que añadir, como condicionantes de la presencia exterior de la Unión, «la democracia y los derechos humanos junto con el modelo social». <sup>32</sup> Este cambio en la ambición global de la política exterior comunitaria afecta también a los objetivos concretos, algunos nuevos, como América Latina.<sup>33</sup>

Hasta la cumbre de La Haya, en diciembre de 1969, los Estados miembros de la CE habían hecho muy poco en el campo de una política exterior conjunta.<sup>34</sup> El 4 de noviembre de 1972, en una decisión histórica, los países productores de petróleo acordaron reducir un 25 por ciento la producción de crudo, medida que sería acentuada con otro recorte del cinco por ciento a principios de 1973. Esta decisión se acompañó de otra que establecía tres categorías entre los países compradores: aliados (a quienes se les garantizaba el mantenimiento de su cuota), neutrales y hostiles. Esta medida obligó a la CE a clarificar su ambigua posición ante el conflicto árabe-israelí y a buscar su solución, y le planteó, además, el reto de situar sus acciones a la altura de sus declaraciones en política exterior.<sup>35</sup>

<sup>29</sup> JORGENSEN, Knud Erik. «The European Community and Eastern Europe». En Ole Norgaard, Thomas Pedersen y Nikolaj Petersen (eds.). *The European Community in World Politics*. Londres y Nueva York: Pinter Publishers, 1993, pp 84-85.

<sup>30</sup> PETERSEN, Nikolaj. «The European Union and Foreign and Security Policy». En Ole Noorgard, Thomas Pedersen y Nikolaj Petersen (eds.). Ob. cit., p. 27.

<sup>31</sup> CAFRUNY, Alan y Patrick PETERS. «EU Foreign Policy: from Maastricht to Amsterdam». En Alan Cafruny y Patrick Peters (eds.). *The Union and the World. The Political Economy of a Common European Foreign Policy*. La Haya, Londres, Boston: Kuwer Law International, 1998, p. 3.

<sup>32</sup> ALDECOA LUZARRAGA, Francisco. «Los cambios recientes en la sociedad internacional como estructura de oportunidad para el desarrollo de las relaciones internacionales de la Unión Europea». En Fernando M. Mariño Menéndez. Ob. cit., p. 60.

<sup>33</sup> PETERS, Patrick. «Dynamic Interaction, Conflict and Policy Development in the European Commission. How Bureaucratic Politics can Explain the Further Development of a Communitarian Commission». En Alan Cafruny y Patrick Peters. Ob. cit., pp. 31-32.

<sup>34</sup> GREILSAMMER, Ilan y Joseph WEILER. «European Political Cooperation and the Palestinian-Israeli Conflict: an Israeli Perspective». En David Allen y Alfred Pijpers (eds.). *European Foreign Policy-Making and the Arab-Israeli Conflict*. La Haya, Boston, Londres: Martinus Nijhoff Publishers, 1984, p. 131.

<sup>35</sup> KHADER, Bichara. «Europe and the Arab-Israeli Conflict 1973-1983: an Arab Perspective». En David Allen y Alfred Pijpers (eds.). Ob. cit., pp. 164-165.

De este modo, sobre el marco político creado en 1969 y el catalizador de la crisis de Oriente Medio, la CE comenzó a desarrollar lentamente una cierta coordinación en algunos asuntos de política exterior, comenzando lógicamente por el conflicto árabe-israelí. Este caso ilustra perfectamente las limitaciones de dicha coordinación. En la Asamblea de las Naciones Unidas, la CE votaba a favor cuando se criticaba la postura de Israel, en el sentido de su posición conjunta en contra de todas aquellas resoluciones que iban más allá de dicha postura; y se abstenía cuando el asunto que se votaba era incapaz de generar un consenso entre los nueve. Tras una serie de movimientos internos, entre finales de 1979 y comienzos de 1980, todos los Estados miembros fueron aceptando la necesidad de realizar algún tipo de reconocimiento parcial y no oficial de la Organización para la Liberación de Palestina como medio de incorporar al proceso de paz a los Estados árabes. Además, los nueve consideraron inaplazable el lanzamiento de un plan de paz propio, alternativo al impulsado por los Estados Unidos en Dayton, lo que desató las iras y las presiones diplomáticas de los Estados Unidos y de Israel.<sup>36</sup>

Desde esos tímidos inicios, la Comunidad ha ido construyendo un sistema crecientemente coordinado en materia de política exterior. En el caso de Oriente Medio, la UE es en la actualidad el mayor donante de ayuda a Palestina —muy por delante de los Estados Unidos o de Arabia Saudita— e impulsa, desde mediados de los noventa, el denominado Proceso de Barcelona —una iniciativa que persigue la creación de un mercado común asociado al de la UE en el conjunto del Mediterráneo—, con lo que trata de generar las condiciones de estabilidad y desarrollo a largo plazo, que tienen una enorme importancia en la búsqueda de un acuerdo final y en la reconstrucción postconflicto.<sup>37</sup> Esto muestra algunas de las principales características de la política exterior comunitaria, su enfoque multilateral y regional, y el afán por iniciar procesos que procuren la estabilidad a mediano y largo plazo.<sup>38</sup>

Pero la política exterior comunitaria no se ha limitado a su cinturón de seguridad mediterráneo. También en Centroamérica «[...] la Unión Europea se ha mostrado especialmente activa en los procesos de pacificación realizados en la zona, sobre todo en El

<sup>36</sup> Este párrafo sigue a GREILSAMMER, Ilan y Joseph WEILER. Ob. cit., pp. 134-136 y 141-142.

<sup>37</sup> GINSBERG, Roy H. *The European Union in international politics. Baptism by fire*. Lanham, Maryland: Rowman and Littlefield Publishers, 2001, pp. 151-153.

<sup>38</sup> A este respecto, George A. Papandreu, presidente en funciones del Consejo de Ministros, y Chris Patten, comisario de Relaciones Exteriores de la UE, han expresado con claridad esta orientación de la política exterior comunitaria hacia la región mediterránea: «Europa tiene la ambición en el Mediterráneo de convertir su poder anterior en influencia positiva, de ayudar a crear confianza entre todos los países y de compartir nuestra experiencia de consolidar la paz mediante la cooperación económica. Ésos son los mismos instrumentos que formaron el continente europeo, por lo que confiamos en que servirán también para conseguir gradualmente estabilidad y prosperidad en las relaciones euromediterráneas, al tiempo que harán que nuestras sociedades estén más próximas». (PAPANDREU, George A. y Chris PATTEN. «No les vamos a sorprender». *El País*, lunes 26 de mayo de 2003, p. 9).

Salvador y Guatemala».<sup>39</sup> La intervención en la zona se remonta a los años ochenta, cuando la CE trató de contener la revolución nicaragüense mediante una «involucración constructiva», apoyando económicamente al gobierno sandinista y diplomáticamente al proceso de paz. En último término, la CE intentaba, a la vez, limitar los vínculos de Nicaragua con la Unión Soviética y evitar una intervención militar de los Estados Unidos. Fueron, en suma, factores internacionales —en particular la estabilidad y paz entre los bloques— los que determinaron la política comunitaria hacia esta región en los ochenta.<sup>40</sup>

La prioridad política cambió a finales de dicha década con la caída del muro de Berlín, la descomposición de la Unión Soviética y el radical cambio del escenario internacional. Todo ello hizo que la UE volcase sus prioridades hacia la Europa del otro lado del muro. Y, dentro de esta, un asunto acaparó todas las preocupaciones y objetivos: la crisis de los Balcanes. El cambio en la perspectiva política comunitaria hacia la Europa del Este se inició en 1988, cuando el Gobierno belga y la Comisión propusieron fortalecer la política exterior europea hacia esta región. El año siguiente, el COREPER (Comité de Representantes Permanentes) y el Comité Político prepararon un informe conjunto para el Consejo Europeo de Madrid (26-27 de junio de 1989). En esta cumbre, los 12 acordaron una aproximación global y coherente que incluyese las dimensiones políticas, económicas y de cooperación, e hicieron especial hincapié en el respeto de los derechos humanos. Asimismo, decidió que la CE debía jugar un papel importante en el impulso de las reformas en los países del Este. Poco después, en la cumbre del G-7 —celebrada en París los días 14, 15 y 16 de julio—, la Comunidad apareció, por primera vez, como un influyente actor de la política internacional. Ante la acelerada sucesión de acontecimientos en el Este, tanto las cuatro potencias como el resto de los Estados miembros, y los terceros países, esperaban que la UE asumiera el liderazgo en la construcción de la nueva Europa.<sup>41</sup>

La CE respondió bastante rápido y bien, planteando una aproximación comprensiva y global, firmando acuerdos con los distintos países de Europa oriental, y estableciendo una serie de condiciones que marcaban el terreno de juego. Sin embargo, la descomposición total de la Unión Soviética y la crisis abierta por el vacío de poder plantearon un reto aún mayor del previsto. Tras unos titubeos derivados de la necesidad de volver a pensar la estrategia, la UE aceptó el mayor reto de su historia al decidir tomar sobre sí el costo

<sup>39</sup> REY MARCOS, Francisco. «La Unión Europea y la rehabilitación posbélica. El caso de Guatemala». En Tamar Osorio y Mariano Aguirre (coords.). *Después de la guerra. Un manual para la reconstrucción posbélica. Con casos de estudio sobre Guatemala, El Salvador, Bosnia, Mozambique, el papel de la UE y el enfoque de género en la rehabilitación posconflicto*. Barcelona: Icaria, 2000, p. 165.

<sup>40</sup> SMITH, Hazel. *European Union Foreign Policy and Central America*. Nueva York: St. Martin's Press, 1995, pp. 147-148.

<sup>41</sup> Todo el párrafo sigue a SMITH, Karen E. *The Making of EU Foreign Policy. The Case of Eastern Europe*. Houndmills, Hampshire (RU): Macmillan, 1999, pp. 44 y 48-49.

costo económico, político e institucional de la ampliación. Se entendió que esta era la mejor forma de asegurar la paz y la estabilidad en Europa.<sup>42</sup>

La descomposición del bloque del Este ha planteado a la política exterior comunitaria un nivel de exigencia desconocido hasta entonces. Y los resultados de la respuesta comunitaria son ambivalentes. Por un lado, la estrategia ha dado grandes frutos, tal vez de manera más visible y poderosa en la capacidad de asumir las consecuencias de la ampliación, y ha iniciado un proceso político de enorme calado que se inició con la Convención y está a punto de culminar con la aprobación de una Constitución europea.

Pero no todo se trata de éxitos. Todas las carencias de la política exterior comunitaria fueron aireadas por la crisis y sucesión de guerras que asolaron los Balcanes. Aquí se vio con total claridad que el punto fuerte de la UE es la prevención de conflictos, su capacidad de generar entornos estructuralmente estables. Pero toda la potencia que despliega la UE cuando actúa como potencia civil se vuelve incapacidad cuando se enfrenta a un conflicto armado.<sup>43</sup>

Sin entrar en los detalles de tan tristes sucesos, la crisis yugoslava ha sacudido la conciencia de la opinión pública europea y ha generado el impulso político necesario para construir los cimientos de una verdadera política exterior de la Unión.<sup>44</sup> Ha habido una serie de avances con el Tratado de Maastricht, la acción conjunta de Mostar<sup>45</sup> y el Tratado de Ámsterdam, entre otros; sin embargo, el salto cualitativo se ha producido con dos hechos muy significativos: la incorporación de la política exterior en el proyecto de Constitución europea redactada por la Convención y la intervención de la UE en Macedonia al relevar a las tropas de la OTAN.

Por último, otra importante dimensión de la actividad de la UE en la resolución de conflictos fuera de sus fronteras es la mediación. Resulta patente la tendencia que ha mostrado la UE desde su creación con el Tratado de Maastricht y la institucionalización de la PESC,<sup>46</sup> a mediar en diversos conflictos internacionales; destacan especialmente los casos de la antigua Yugoslavia, el conflicto de Oriente Medio<sup>47</sup> o la situación de los

<sup>42</sup> Sobre la naturaleza política de la decisión comunitaria de ampliarse hacia el este, véase TORREBLANCA, José Ignacio. Ob. cit.

<sup>43</sup> SMITH, Karen. Ob. cit., p. 135.

<sup>44</sup> CAFRUNY, Alan. «The European Union and the War in the Former Yugoslavia: the Failure of Collective Diplomacy». En Alan Cafruny Patrick Peters (eds.). Ob. cit., p. 148.

<sup>45</sup> WINN, Neil y Christopher LORD. *EU Foreign Policy Beyond the Nation-State. Joint Actions and Institutional Analysis of the Common Foreign and Security Policy*. Houndmills, Hampshire (RU): Palgrave-Macmillan, 2001, pp. 74-105.

<sup>46</sup> Para un análisis del salto de la Cooperación Política Europea a la PESC, véase WHITE, Brian. *Understanding European Foreign Policy*. Houndmills, Hampshire (RU): Palgrave, 2001, pp. 94-117.

<sup>47</sup> Para un estudio sobre el papel de la UE en el diseño e implementación de los acuerdos de Dayton entre 1995 y 1998, véase WINN, Neil y Christopher LORD. Ob. cit., pp. 106-139. Para un estudio sobre el papel reciente jugado por la UE en el conflicto árabe-israelí, véase GHEUR,

Grandes Lagos. Normalmente, el procedimiento ordinario consiste en el establecimiento, por parte del Consejo Europeo, de unas orientaciones generales, sobre las cuales el Consejo de Ministros adopta posteriormente las acciones comunes, posiciones comunes o decisiones que estima oportunas. Sin embargo, suelen darse habitualmente dos excepciones a este procedimiento: cuando se produce en el espacio de tiempo entre dos Consejos Europeos alguna situación que exija una respuesta rápida por parte de la UE y cuando, en el marco de una acción mediadora, la propia discreción de dicha actuación implica no darle la publicidad que supone un acto jurídico. Un ejemplo de este tipo se dio en el transcurso de la mediación comunitaria entre Hungría y la República Checa en el conflicto sobre el proyecto Gabčíkovo-Nagymaros, que culminó con el compromiso firmado en Bruselas el 7 de abril de 1993, por el que ambas partes ponían el asunto en manos del Tribunal Internacional de Justicia, resuelto finalmente mediante la sentencia del 25 de septiembre de 1997.<sup>48</sup>

### 2.3. La centralidad de la resolución de conflictos en la acción exterior de la UE

En suma, «[...] en los últimos años, la política de prevención de conflictos se ha convertido en un elemento central de la proyección internacional de la Unión Europea, y muy posiblemente lo siga siendo en el desarrollo futuro de la PESC». Rafael García Pérez identifica tres razones fundamentales que explican esta tendencia: «la ambición por convertirse en un actor internacional pleno con capacidad para influir en la conformación del nuevo sistema de seguridad»; «la auto-imagen de la Unión como potencia civil, usada como elemento legitimador de su ambición internacional y como factor diferenciador respecto de los Estados Unidos en su comportamiento con terceros países»; y «la existencia de un tipo de crisis violenta característica de la post-guerra fría de carácter más intra-estatal que internacional, que sensibilizó especialmente a los Estados y a la opinión pública europea».<sup>49</sup>

Este aspecto de la política exterior se ha ido plasmando en una sucesión de documentos que han ido desarrollando los principios e instrumentos básicos con los cuales desarrollar la prevención de conflictos. Así, el informe presentado al Consejo Europeo de Niza (7-9 de diciembre de 2000) por el Secretario General y Alto Representante, y la Comisión Europea, titulado «Mejorando la coherencia y efectividad de la acción de la Unión Europea en el campo de la prevención de conflictos», resume las líneas generales de la Unión al respecto:

---

Charles, «l'Union Européenne face au Conflit Israélo-Palestinien». *Marché Commun et de L'Union Européenne*, n.º 459, junio de 2002, pp. 358-366.

<sup>48</sup> Todo el párrafo sigue a CARDONA LLORENS, Jorge. «La acción mediadora de la Unión Europea (La acción de la Unión Europea en el marco del capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas)». En Fernando M. Mariño Menéndez. Ob. cit., pp. 383 y 390.

<sup>49</sup> GARCÍA PÉREZ, Rafael. «La política de prevención de conflictos de la Unión Europea». *Tiempo de Paz*, n.º 66, 2002, p. 134.

La prevención de conflictos se encuentra en el corazón de la Unión Europea que es en sí misma un ejemplo asombrosamente exitoso de cómo la reconciliación, la estabilidad y la prosperidad pueden ser promovidas por medio de la cooperación estrecha y la comprensión. El proceso de ampliación persigue extender estos beneficios a un círculo más amplio de Estados europeos. Preservar la paz, promover la estabilidad y fortalecer la seguridad mundial por todo el mundo es un objetivo fundamental de la Unión, y prevenir el conflicto violento constituye uno de los más importantes desafíos de su política exterior.<sup>50</sup>

Este párrafo resulta suficientemente revelador de la tendencia expansiva que sugeríamos al principio. Dentro de esta tendencia no solo no sorprende, sino que resulta lógica la actuación comunitaria en multitud de conflictos externos; destacan el conflicto árabe-israelí (espacio no comunitario), Yugoslavia (espacio ampliación, Estados no comunitarios), Chipre (espacio ampliación, un Estado comunitario con otro que no lo es), Guatemala, etc.

Aún más recientemente, la Comisión Europea ha explicitado esta tendencia natural de la Unión a promover sus valores —incluido el de la paz— en el exterior de su territorio. Así, en su *Libro Blanco sobre la gobernanza*, afirmaba que:

Los objetivos de *paz*, crecimiento, empleo y justicia social perseguidos por la Unión también *deben promoverse en el exterior* para que puedan efectivamente alcanzarse tanto a nivel europeo como a escala mundial. Esto responde a las expectativas de los ciudadanos de una Unión capaz de mostrar su fuerza en la escena mundial. El éxito de la acción internacional de la Unión refuerza la identidad europea y la importancia de sus valores comunes.<sup>51</sup>

38

Así, pues, la paz —una vez más— se muestra como uno de los *valores comunes* centrales de los países de la Unión. Y debe notarse una sutil distinción en los ámbitos nombrados en esta cita: estos objetivos los persigue la *Unión*, que es el sujeto que debe promoverlos *también* en el exterior —lo que confirma el carácter expansivo que planteábamos como hipótesis—. Pero ese *exterior* al que se refiere la Comisión se subdivide en dos ámbitos: el «nivel *europeo*» y la «escala *mundial*». Por ser la paz un valor general, su alcance es universal, afecta al conjunto del mundo. Pero la Unión Europea no puede ver con los mismos ojos los conflictos que afectan a los otros pueblos hermanos del continente: entre la Unión y Europa quedan los países candidatos a la adhesión, la zona de ampliación hacia el centro y este de Europa, si bien esta franja intermedia es cada vez más estrecha, pues la Unión de 25 comienza a asemejarse ya mucho al conjunto del continente.

En cualquier caso, es en esta franja donde más se aprecia el impacto de los instrumentos usados por la Unión en el campo de la resolución de los conflictos. Estos instrumentos pueden ser clasificados en tres grupos. Entre los instrumentos preventivos estarían el diálogo político, el procedimiento de adhesión y los distintos acuerdos comerciales, de

---

<sup>50</sup> Punto 1 de la introducción.

<sup>51</sup> COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *Libro Blanco sobre la gobernanza*. Bruselas, 25 de julio de 2001. COM (2001) 428 final, p. 31. El destacado es nuestro.

cooperación o de asociación con terceros países o grupos de países, así como el apoyo a los procesos de integración regional. Los instrumentos para la gestión de crisis serían la ayuda humanitaria de emergencia, las declaraciones y dos instrumentos de la PESC (las acciones y posiciones comunes, así como las estrategias comunes). También están la figura del representante especial y la recientemente creada Fuerza de Reacción Rápida, y se está trabajando en la conformación de un mecanismo civil de gestión de crisis. Dentro del ámbito estrictamente comunitario, se ha creado un dispositivo de reacción rápida bajo responsabilidad directa de la Comisión. Finalmente, los instrumentos postcrisis suelen agruparse en misiones, encargadas de toda una compleja serie de actividades como mediación, observación, formación de jueces, escolarización de menores, etc.<sup>52</sup>

Esta preeminencia del ámbito europeo en la expansividad del valor de la paz se ve reforzada por un hecho ciertamente simbólico. El primer acuerdo internacional que el Consejo ha concluido *explícitamente* en nombre de la Unión Europea ha sido entre esta y la República Federal de Yugoslavia respecto a las actividades englobadas en la Misión de Monitoreo de la Unión Europea<sup>53</sup> (*European Union Monitoring Mission*).<sup>54</sup> El hecho de que esta decisión se haya tomado por *unanimidad* y que haya debido producirse, dada la carencia de tal previsión en el artículo 24 del TUE (introducido por el Tratado de Ámsterdam) —invocado como fundamento jurídico—, mediante un *esfuerzo interpretativo*,<sup>55</sup> permite visualizar la auténtica dimensión —*esencialmente política*— de la cuestión.

Redondearemos el argumento acudiendo a varias declaraciones oficiales de la UE en este sentido. En primer lugar, y a pesar de la importante ayuda aportada por la comunidad internacional —y especialmente por la Unión Europea—, los países del sudeste europeo «han seguido padeciendo tensiones y conflictos interétnicos», por lo que «[...] se observa una necesidad urgente de enfocar la paz y la estabilidad de la región de un modo nuevo, en el que participen los países y la Unión Europea». Más aún, como se ha reconocido en diversos Consejos,<sup>56</sup> es «[...] *responsabilidad* de la Unión Europea contribuir a resolver no sólo la estabilidad inmediata sino, a largo plazo, conseguir la estabilización general y el desarrollo de la región». Para ello «[...] tiene que desempeñar un papel importante de *iniciativa* en la región», lo que «[...] es de importancia crucial para la *visibilidad política comunitaria*».<sup>57</sup>

<sup>52</sup> GARCÍA PÉREZ, Rafael. Ob. cit., pp. 130-132.

<sup>53</sup> CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. *Council Decision 2001/352/CFSP* del 9 de abril de 2001, O. J. 2001, L 125/1.

<sup>54</sup> «Editorial Comments: The European Union - A new international actor». *Common Market Law Review*, vol. 38, n.º 4, agosto de 2001, p. 825.

<sup>55</sup> *Ibidem*.

<sup>56</sup> Véase Consejo Europeo del 14 de abril y Consejos de Asuntos Generales del 8 y 26 de abril, y del 27 de mayo de 1999.

<sup>57</sup> COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa al proceso de estabilización y asociación de los países del sudeste de Europa (Bosnia y Hercegovina, Croacia, República Federativa de Yugoslavia,*

En segundo lugar, la UE estableció en 1996 un planteamiento regional para los Balcanes. Este se basaba en el respaldo al cumplimiento de los acuerdos de Dayton/París y la creación de una zona de estabilidad política y prosperidad económica, mediante un enfoque de condicionalidad política y económica.<sup>58</sup> En 1999, la UE decidió reforzar los incentivos al crear un nuevo marco de relaciones a partir de acuerdos de estabilidad y asociación.<sup>59</sup> Esto exigirá, «[...] como es lógico, el cumplimiento de condiciones más estrictas, de índole política y económica, e insistirán en la necesidad de la cooperación regional».<sup>60</sup>

Por fin, la Comisión ha recordado lo siguiente: «La UE constituye en sí misma un modelo para superar el conflicto y favorecer la reconciliación a través de una estrecha colaboración para lograr objetivos comunes, respetando al mismo tiempo la soberanía nacional y la integridad territorial. Los Estados que aspiran a mantener relaciones más estrechas con la UE deberían comportarse de manera similar [...]».<sup>61</sup>

Siguiendo esta lógica, parecería razonable pensar que la misma concepción expansiva pudiera aplicarse dentro del territorio comunitario, en aquellos conflictos no entre Estados sino del tipo denominado *etnonacional*, como el irlandés, vasco, etc. Esta derivación lógica de un esquema determinado de comprender los conflictos, que suena audaz, parece serlo menos tras la intervención de la unión Europea en el proceso de paz de Irlanda del Norte mediante la iniciativa PEACE, asunto al que se dedicará el siguiente acápite.

### **3. La expansividad hacia dentro como nuevo reto: la resolución de los conflictos internos de la UE**

Un primer análisis jurídico revela que la legislación comunitaria no ofrece ningún marco específico para la protección de los derechos de las minorías nacionales. Debido a las

---

*Antigua República Yugoslava de Macedonia y Albania*). COM (1999) 235 final, Bruselas, 26 de mayo de 1999, p. 2. El destacado es nuestro.

<sup>58</sup> Los criterios de la condicionalidad política y económica, que posiblemente constituyan la base para el desarrollo de las relaciones bilaterales con la CE en materia de comercio, ayuda económica y financiera, entre otros, fueron establecidos en las Conclusiones del Consejo de Asuntos Generales, del 29 de abril de 1997.

<sup>59</sup> Siempre en la perspectiva de la adhesión final de estos países y de una intensificación de los recursos destinados al planteamiento regional (para lo cual la UE se dotó de una nueva base jurídica que, articulada con el programa PHARE, permitiese amplios márgenes de flexibilidad y modulación de las ayudas).

<sup>60</sup> COM (1999) 235 final, ob. cit., p. 6. Estos nuevos incentivos son: «[...] incremento de la ayuda y asistencia con una nueva orientación, apoyo cada vez mayor a la democratización, desarrollo del comercio y del diálogo político, y cooperación en nuevos campos», sin olvidar la articulación y coordinación con otros agentes como la ONU, el Consejo de Europa, OSCE, UEO y la OTAN, así como otras instituciones internacionales pertinentes (pp. 10-11).

<sup>61</sup> *Ibidem*, p. 10.



muy distintas aproximaciones al tema adoptadas por los Estados miembros, esta cuestión ha quedado relegada dentro de la UE a las acciones desarrolladas por el Parlamento Europeo y, fuera de esta institución, a un difuso marco general de respeto a los derechos fundamentales. Hasta muy recientemente, las únicas disposiciones vinculantes al respecto se encontraban en los instrumentos legales de adhesión de los Estados candidatos a la próxima ampliación. Por todo ello, la garantía de los derechos de las minorías nacionales —por no hablar ya de la resolución de los conflictos de estas naciones con sus Estados— se ha circunscrito a la agenda internacional de la UE. Sin embargo, una acción puntual comunitaria, la iniciativa PEACE —de apoyo al proceso de paz de Irlanda del Norte—, ha abierto nuevas perspectivas respecto al papel de la UE en estos asuntos tan sensibles.<sup>62</sup>

Es materialmente imposible repasar con un cierto grado de detalle este complejo conflicto. Por ello, aquí nos centraremos en aquellos aspectos centrales desde el punto de vista *estrictamente comunitario*. Desde esta perspectiva, el primer suceso importante en la relación entre la UE y el conflicto angloirlandés se remonta al 15 de noviembre de 1985. Ese día, los Gobiernos del Reino Unido y de Irlanda alcanzaron un acuerdo en el que manifestaban un diagnóstico común sobre el conflicto y algunos principios generales que deberían inspirar la solución definitiva. Uno de los puntos de dicho acuerdo (la letra a del artículo 10) sentaba la base de la cooperación entre ambos Gobiernos para promover el desarrollo de aquellas partes a ambos lados de la frontera irlandesa que más habían sufrido con el conflicto, a la vez que consideraba la posibilidad de obtener *ayuda internacional* para esa tarea. A tal efecto se creó un Fondo Internacional para Irlanda (FII). La CE mostró sus parabienes pero solo comenzó a participar económicamente en este Fondo a partir de 1989 (sorprendente: cuatro años más tarde), y ello únicamente después de que, en 1988, los dos Gobiernos le invitasen formalmente a hacerlo. La cantidad aportada tampoco fue demasiado espectacular: 15 millones de ecus anuales.

### 3.1. La preeminencia de lo político: el programa PEACE

Tras un complejo proceso de acercamientos y negociaciones, el 14 de diciembre de 1993 se produce una declaración conjunta entre el *taoiseach* Albert Reynolds y el primer ministro John Major que «[...] proporciona un marco para el proceso de paz *en esta parte de la Unión Europea*». Dos días después, el 16 de diciembre, la Comisión Europea hizo pública una declaración en la que «[...] expresó el deseo de dar un apoyo *práctico* a ese proceso» y, cuatro días más tarde, el Consejo de asuntos generales declaró que «[...] el fin del amargo conflicto en Irlanda del Norte supondría grandes beneficios económicos y sociales para la región, los Estados miembros afectados y *la Unión Europea como tal*».

<sup>62</sup> Todo el párrafo sigue a MARTÍN ESTÉBANEZ, María Amor. Ob. cit., pp. 135 y 157.

Estos hechos, narrados así, forman parte de la exposición de motivos con que la Comisión Europea justificó, el 3 de marzo de 1994, la presentación al Consejo de una propuesta de reglamento del Consejo sobre contribuciones financieras comunitarias al Fondo Internacional para Irlanda.<sup>63</sup> Esta es, pues, la versión oficial de la Comisión —y, por extensión, de la propia UE (pues dicha propuesta fue aceptada sin modificaciones sustantivas)—<sup>64</sup> sobre su participación en dicho conflicto.

Dicho esto, llama la atención el tan distinto tratamiento que la Comunidad dispensa a ambos avances hacia la paz en Irlanda. Tras el de acuerdo de 1985 tarda más de tres años en reaccionar y apoyar activamente el proceso, y solo tras la invitación de los gobiernos afectados —e, incluso así, sin mucho entusiasmo—. Por el contrario, la declaración gubernamental de 1993 provoca una reacción institucional inmediata. Las declaraciones políticas son fulminantes: la de la Comisión, en dos días, y la del propio Consejo en su primera reunión, en seis días. Segunda diferencia: la Comisión expresa su voluntad de dar un «apoyo *práctico* al proceso». De que no se trataba de un brindis al Sol es buena muestra la citada propuesta al Consejo: menos de tres meses después, un auténtico récord de velocidad en la tramitación de las propuestas legislativas. Por su parte, el Consejo de asuntos generales (el más *político* de todos, al no ser ninguno de los especializados) manifiesta que la resolución del conflicto irlandés no sería solo un gran beneficio para la propia región y, obviamente, para los Estados afectados, sino para «la Unión Europea como tal». De pronto, un problema tan sensible y tradicionalmente considerado como un *asunto interno* de dichos Estados, se convertía en un asunto de interés comunitario, esto es, de alcance europeo.

42

¿Qué es lo que ha sucedido entre 1985 y 1993 que pueda explicar este cambio abismal? Porque, de pronto, Bruselas manifiesta su clara voluntad de colaborar para que culmine con éxito el incipiente proceso de paz al apoyar políticamente la declaración conjunta de los gobiernos y, financieramente, al fondo creado para desarrollar las zonas afectadas. Solo un hecho de inmenso calado político podría explicar este resultado espectacular y novedoso: el proceso que llevó, precisamente entre estas dos fechas —en 1985-1986, la aprobación del Acta Única Europea y, en 1991-1992, la del Tratado de Maastricht, por el que se creó la Unión Europea— a construir los cimientos de una verdadera unión política.

Una prueba definitiva de esto lo constituye la citada propuesta de la Comisión al Consejo para que aprobase un reglamento con las nuevas contribuciones financieras. Allí, la Comisión reconocía en su último considerando que «[...] el Tratado no proporciona otra

---

<sup>63</sup> Todas las citas entrecomilladas corresponden a COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *Propuesta de Reglamento del Consejo sobre contribuciones financieras comunitarias al Fondo Internacional para Irlanda*. COM (94) 60 final - 94/0064 (CNS), presentada por la Comisión el 3 de marzo de 1994. DOCE C 89/5 26.3.94. (Los destacados son nuestros).

<sup>64</sup> CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. *Reglamento (CE) n.º 2687/94 del Consejo de 31 de octubre de 1994 sobre las contribuciones financieras comunitarias al Fondo Internacional para Irlanda*. DOCE L 286.

competencia de actuación que la establecida en el artículo 235 para la aprobación del presente Reglamento». Este artículo establece que: «Cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará las disposiciones pertinentes». Es la denominada *cláusula abierta* de adjudicación de competencias. Esta disposición se creó como la *válvula de cierre* del sistema comunitario, para que allí donde exista consenso, y con el fin de evitar el complejo, largo y difícil método de la conferencia intergubernamental y el tratado internacional, la CE/UE pudiese asumir nuevas competencias. No hay disposición más política que esta en todo el tratado. Establecidos sus orígenes políticos, a continuación se analizarán los detalles y evolución de esta intervención comunitaria en el conflicto irlandés.

En primer lugar, la Comisión recordaba, en una comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo, la importancia que el proceso de paz tenía para el conjunto de la Unión Europea, lo que habían demostrado sus instituciones de forma recurrente, desde la declaración del presidente de la Comisión, Jacques Delors, tras el cese de la violencia, hasta la sesión monográfica que el Parlamento dedicó al proceso de paz, el 14 de septiembre de 1994, sin olvidar que varios parlamentarios europeos habían «desempeñado un activo papel en la promoción del paz». Teniendo en cuenta todo eso, así como las conclusiones de un grupo especial de trabajo de la Comisión, esta consideraba —y así se lo hacía saber al Consejo y al Parlamento— que las ayudas actuales que estaba recibiendo la región norirlandesa no eran suficientes<sup>65</sup> y, por tanto, estimaba «necesario un nuevo paquete global» que debería ser «plurianual, general y complementario a las políticas actuales de los fondos estructurales», y con el objetivo principal de la reconciliación. En suma, concluía la Comisión: «La Unión Europea tiene marcado interés y un papel fundamental que desempeñar en este impulso por conseguir la paz. Por ello propone un programa especial de apoyo para la paz y la reconciliación en Irlanda del Norte y los condados fronterizos», para lo cual «[...] preparará los pasos necesarios a comienzos de 1995 para establecer una nueva iniciativa comunitaria integrada».<sup>66</sup>

En el Consejo Europeo de Essen, celebrado los días 9 y 10 de diciembre de 1994, tomaba nota con gran satisfacción de la reciente evolución producida en Irlanda del Norte y

<sup>65</sup> En esta comunicación, la propia Comisión reconocía, no obstante, que Irlanda del Norte era «[...] un beneficiario importante de la política comunitaria de cohesión social y económica, principalmente a través de los Fondos estructurales», y que ya estaba previsto que recibiese en el periodo 1994-1999 un total de 5.620 millones de ecus, además de las iniciativas comunitarias y otras medidas.

<sup>66</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Programa de apoyo especial para la paz y la reconciliación en Irlanda del Norte*. COM (94) 607 final, 7 de diciembre de 1994.

reafirmaba que «hay que garantizar que el proceso de paz sea irreversible». En consecuencia, el Consejo Europeo confirmaba «el compromiso de la Unión Europea de apoyar esta oportunidad única de reconciliación y recuperación económica», y creaba un programa plurianual dotado con 300 millones de ecus como recursos adicionales. El programa, aplicado a Irlanda del Norte y a los distritos fronterizos del sur, tenía «como objetivo principal la reconciliación». Paralelamente, el Consejo Europeo tomaba nota de «las promesas de los gobiernos del Reino Unido y de Irlanda de reorientar los programas comunitarios existentes en el marco de los planes actuales, para dar adecuada respuesta a las nuevas necesidades y oportunidades que brinda el proceso de paz».<sup>67</sup> Se ve así que la implicación es simétrica y vinculante por todas las partes.

A raíz de las conclusiones del Consejo de Essen y de su comunicación de 1994, «[...] la Comisión adoptó, el 16 de mayo, una nota a los Estados miembros por la que se fijan las orientaciones para una *iniciativa en el marco del programa especial de ayuda a favor de la paz y de la reconciliación en Irlanda del Norte y en los condados limítrofes de Irlanda*».<sup>68</sup> Esta iniciativa se sumaba al apoyo comunitario al Fondo Internacional para Irlanda, que se renovó en 1997, a propuesta de la Comisión.<sup>69</sup>

### 3.2. El programa PEACE II

44

El objetivo confesado en la introducción del Programa de la UE para la Paz y la Reconciliación en Irlanda del Norte y la Región Fronteriza de Irlanda (2000-2004) —conocido como PEACE II— es «reforzar el progreso hacia una sociedad pacífica y estable y promover la reconciliación». Del mismo modo que el primer programa PEACE se activó en el otoño de 1994 —muy poco después de la tregua de los principales grupos paramilitares—, esta segunda versión surge como consecuencia del nuevo escenario político surgido a raíz del Acuerdo de Viernes Santo de 1998. Pero, aún más que esto, es muy significativo que el documento PEACE II enfatice que la *Task Force* creada en 1994 alcanzase la conclusión de que «[...] la Unión Europea tenía un claro interés y un papel vital que desempeñar en el mantenimiento del momento de paz y la reconciliación, no sólo para beneficio de la región más afectada, sino de la Unión Europea en su conjunto». Fue sobre esta base que la Comisión Europea propuso crear el Programa Especial de Apoyo a la Paz y la Reconciliación en Irlanda del Norte y los Condados Fronterizos de Irlanda, para que sea implementado bajo la forma de una iniciativa comunitaria costada por los

---

<sup>67</sup> CONSEJO EUROPEO. Reunión del 9 y 10 de diciembre de 1994 en Essen, *Conclusiones de la Presidencia*, p. 10.

<sup>68</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *Informe general sobre la actividad de la Unión Europea 1995*, pp. 133-4.

<sup>69</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo relativo a las contribuciones financieras de la Comunidad al Fondo Internacional para Irlanda*. COM (97) 130 final - 97/0116 (CNS), presentada por la Comisión el 20 de abril de 1997. DOCE C 190/14 21.6.97.

fondos estructurales del periodo 1995-1999. Esta iniciativa fue aprobada inicialmente en el Consejo Europeo de Essen, de diciembre de 1994. La Comisión realizó una amplia rueda de consultas, tanto entre las partes con intereses en la región como entre las instituciones y órganos de la Unión, antes de establecer, en mayo de 1995, los principios rectores de la iniciativa y lanzarla, por fin, en julio de 1995 con el acuerdo del Reino Unido y de Irlanda.<sup>70</sup>

El mismo texto del programa PEACE II desgana los apoyos concretos materializados por la UE. En marzo de 1999, el Consejo Europeo de Berlín decidió el paquete político de los fondos estructurales previstos para el periodo 2000-2006 (Agenda 2000). Aunque la renta per cápita de Irlanda del Norte excedía el umbral del 75 por ciento de la renta media comunitaria que da el acceso regional a los fondos del objetivo 1 (objetivos prioritarios), en el consejo de junio, en el que se precisaba la asignación concreta de dichos fondos, se acordó la medida excepcional de que Irlanda del Norte calificase y pudiese acceder a ellos, si bien las cantidades recibidas deberían ir reduciéndose gradualmente hasta el 2006.

De esta forma, Irlanda del Norte se aseguró una cantidad de 890,5 millones de euros a lo largo de dicho periodo. Además, para remarcar el constante apoyo comunitario al Acuerdo de Viernes Santo, el Consejo Europeo de Berlín decidió que el programa PEACE continuara por cinco años más (2000-2004) con una cantidad de 500 millones de euros, de los que 100 se asignarían a los condados fronterizos de la parte sur. El programa PEACE II, a diferencia del primero, que era una iniciativa comunitaria, se integraría como un primer programa objetivo enmarcado dentro de los marcos de apoyo comunitarios, tanto de Irlanda del Norte como de Irlanda, y sería así uno de los dos programas operacionales para Irlanda del Norte, y uno de los siete para Irlanda. Por si fuera poco, en el mismo consejo, los 15 jefes de Estado y de Gobierno decidieron que la contribución comunitaria al Fondo Internacional para Irlanda sería renovada por un periodo de tres años (2000-2002), y con una cantidad total de 45 millones de euros, lo que continuaría una ayuda cuyo inicio se remonta a 1989.

La causa que justificó este despliegue de medios fue mantener y apoyar el momento de paz y esperanza que vivía la región, no solo por el bien de sus habitantes sino del conjunto de la Unión, como se estableció en el Consejo Europeo de Berlín.<sup>71</sup>

Por otro lado, este esfuerzo comunitario se entiende que no agota sus virtudes en el apoyo a este proceso de paz. Además, esta experiencia puede beneficiar a otras regiones, «incluidas aquellas de la Europa del Este». Este último aspecto, la posibilidad de

<sup>70</sup> Todo el párrafo sigue lo expuesto en COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *Eu Programme for Peace and Reconciliation in Northern Ireland and the Border Region of Ireland 2000-2004. Operational Programme «Reinforcing progress towards a peaceful and stable society and promoting reconciliation»* (CCI n.º 2000.RG.16.1.PO.001), p. 5.

<sup>71</sup> *Ibidem*, pp. 10-12.

exportar el método empleado en Irlanda del Norte a otras zonas europeas, se repetirá varias veces a lo largo del documento.<sup>72</sup> No entraremos a valorar este punto; simplemente lo constatamos porque afianza nuestra tesis de la lógica expansiva del valor paz dentro del entramado institucional y del proceso político comunitario.

Donde sí nos detendremos es en analizar algunas reacciones, altamente significativas que se han producido ante el impacto tanto de la iniciativa y programa PEACE (I y II) como del Fondo Internacional para Irlanda.

### **3.3. Algunas reacciones institucionales ante el programa PEACE**

#### ***3.3.1. Tribunal de Justicia***

Mediante decisiones del 13 de julio, 12 de octubre y 21 de diciembre de 1994 y del 8 de mayo de 1996, la Comisión adoptó una distribución indicativa para todas las iniciativas comunitarias durante el periodo de programación 1994-1999. Sin embargo, tras la firma del Acuerdo de Viernes Santo de 1998, la Comisión decidió modificar las distribuciones indicativas de las iniciativas comunitarias para 1999, con el fin de liberar 100 millones de ecus destinados a financiar una iniciativa comunitaria que consistía en un programa especial de apoyo para la paz y la reconciliación en Irlanda del Norte y los condados limítrofes de Irlanda (en lo sucesivo, «iniciativa Peace»). Teniendo en cuenta diferentes criterios —en particular el estado de ejecución de las diferentes iniciativas comunitarias en los Estados miembros—, la Comisión elaboró una propuesta de modificación de la distribución de las iniciativas comunitarias, que adoptó la forma de un documento de trabajo aprobado por el Comité de Gestión en su reunión del 22 de septiembre de 1998. De dicho documento de trabajo se desprende que la redistribución financiera de 100 millones de ecus a favor de la iniciativa Peace debía suponer una reducción de 44,7 millones de ecus para la República Italiana. Las demás reducciones de cuantía considerable afectaron a la República Francesa (18,1 millones de ecus), el Reino Unido (16,4 millones de ecus), la República Portuguesa (6,8 millones de ecus) y la República Federal de Alemania (6 millones de ecus).

Esta nueva distribución fue aprobada por la Comisión el 16 de diciembre de 1998 y comunicada al Estado italiano mediante escrito del secretario general de la Comisión, del 19 de enero de 1999. Este escrito estaba redactado en los siguientes términos: «La Comisión Europea aprobó, en la reunión del 16 de diciembre de 1998, las modificaciones de las distribuciones indicativas de las iniciativas comunitarias para las que el comité de gestión competente había dado dictamen favorable el 22 de septiembre de 1998. La decisión toma en consideración el grado de progreso de las iniciativas y la necesidad de encontrar otros recursos financieros para 1999 a favor de la iniciativa «Peace and Reconciliation in Ireland and Northern Ireland»».

---

<sup>72</sup> *Ibidem*, pp. 129-130.

Sintiéndose agraviada por el cambio, la República Italiana interpuso un recurso de anulación de la mencionada decisión de la Comisión, el 29 de marzo de 1999. Posteriormente, el Reino Unido e Irlanda se presentaron en la causa como partes afectadas (mediante autos del presidente del Tribunal de Justicia del 17 de junio y del 1 de julio de 1999) defendiendo la postura de la Comisión Europea.

Cuando el Tribunal falló su sentencia, lo significativo es que, al hacerlo, se escapa del fondo político de la cuestión, al escudarse en que el documento por el cual la Comisión notifica al Gobierno italiano el cambio en la asignación de los fondos no estaba correctamente autenticado, y concluye en el punto 48 de la sentencia que la decisión de la Comisión impugnada: «En consecuencia, adolece de un vicio sustancial de forma y únicamente por ello debe ser anulada». Así, determina en el último punto de la sentencia (n.º 49) que «En estas circunstancias, no ha lugar a examinar los demás motivos de recurso». Por ello, el Tribunal decidió anular la decisión de la Comisión y condenar al pago de las costas tanto a la Comisión como al Reino Unido e Irlanda.<sup>73</sup>

O, en otras palabras, el Tribunal repara el daño económico con el Gobierno italiano, pero se niega a entrar en el fondo del asunto: la propia decisión de cambiar el reparto de los fondos previamente asignados. Esto puede interpretarse como una manera de no poner en cuestión el propio programa PEACE, pues su sujeción al derecho comunitario es de naturaleza ciertamente dudosa, al responder a una voluntad política clara —como se ha visto— pero reñida con el estricto tenor del artículo 235.

### 3.3.2. Tribunal de Cuentas

Si lo que se acaba de decir sobre el Tribunal de Justicia posee carácter polémico y no deja de ser una interpretación, aunque razonada, el Tribunal de Cuentas ofrece una muestra mucho más clara del apoyo generalizado que se ha dado en todo el entramado de la UE a estas iniciativas comunitarias en favor del proceso de paz de Irlanda.

Todos los programas y acciones realizados por las instituciones de la UE están sujetos al control del Tribunal de Cuentas, que «[...] examinará la legalidad y regularidad de los ingresos y gastos y garantizará una buena gestión financiera. Al hacerlo, informará, en particular, de cualquier caso de irregularidad».<sup>74</sup> Cumpliendo, pues, con la normativa general, el Tribunal realizó un informe relativo al Fondo Internacional para Irlanda (FII) y al programa PEACE (1995-1999).

Dicho informe comienza exponiendo la labor realizada: el examen de la legalidad y regularidad del Fondo y de PEACE, así como su eficiencia y eficacia. Pero es muy significativo el modo en que el propio tribunal contextualiza el resultado de sus indagaciones.

<sup>73</sup> Toda esta exposición sigue fielmente la SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (SALA SEXTA) DEL 30 DE ENERO DE 2002. *República Italiana contra Comisión de las Comunidades Europeas*: Fondos estructurales-Financiación de las iniciativas comunitarias-Modificación de las distribuciones indicativas. Asunto C-107/99.

<sup>74</sup> Artículo 248.2 del *Tratado de la Unión Europea* (antiguo artículo 188 C).

En el caso del FII, el periodo de revisión abarca una importante etapa a partir de 1989, cuando la *violencia política* se encontraba en su apogeo, *mucho antes de las tentativas de alto el fuego* y de las iniciativas de paz en 1994, mientras que en lo que respecta al programa PEACE, el periodo de fiscalización (entre julio de 1995 y diciembre de 1997) corresponde principalmente a su fase inicial, en la que se estaban estableciendo nuevos acuerdos de ejecución. El Tribunal es consciente de que el FII y el programa PEACE han tenido que desarrollarse en *circunstancias muy específicas*, así como de la existencia de riesgos vinculados a la ejecución de medidas de desarrollo en un *entorno políticamente inestable*. Los resultados de la fiscalización deben considerarse en este contexto.<sup>75</sup>

No es muy habitual que un órgano jurisdiccional exponga atenuantes antes de mostrar los hechos sometidos a control y evaluación. El Tribunal concluye que, por lo que respecta al FII, este actuó de manera innovadora, y ello permitió acceder a subvenciones a beneficiarios que de otro modo no habrían podido hacerlo. Ahora bien, el Fondo realizó pagos anticipados no reembolsables que no demostraron luego ser demasiado eficientes; adjudicó contratos y delegó competencias sin haber establecido, por escrito, los criterios elegidos; la evaluación previa a la adjudicación de los proyectos y su posterior seguimiento eran muy mejorables; por último, el Tribunal lanzaba un llamamiento urgente a solventar la falta de controles de verificación y sobre el terreno —por parte de la Comisión—, tal y como dispone el artículo 3 del acuerdo de financiación con el FII (apartado 28).<sup>76</sup>

48

Respecto al programa PEACE, el Tribunal resume sus hallazgos así: el programa «[...] consiguió proporcionar oportunidades para la colaboración y el diálogo, y logró ser aceptado por ambas comunidades», si bien la ejecución se vio complicada por la amplia diversidad de los organismos de ejecución y las distintas necesidades de las dos regiones; en ocasiones, estos organismos no poseían una metodología eficaz para seleccionar los proyectos y los grupos sociales concernidos; la asignación de tres años de financiación complicó el desarrollo de un plan que era quinquenal; el proceso de selección de proyectos tuvo muchas dificultades por haberse decidido delegar dicha función en organizaciones no gubernamentales; los procedimientos de selección y evaluación carecían de criterios comunes; hasta diciembre de 1997 se produjo un enorme descontrol derivado de la ausencia de una base de datos centralizada y se produjeron inexactitudes en los informes financieros y de gestión; tampoco hubo objetivos cuantificados, lo que evitó estimar el impacto del programa; y, a pesar de que sus objetivos y mecanismos eran diferentes, hubo importantes solapamientos entre las actividades del FII y PEACE.<sup>77</sup>

El Tribunal, tras un riguroso análisis de ocho de los setenta organismos de ejecución, y de siete de los 58 proyectos afectados, encontró todas las irregularidades citadas. Parece

<sup>75</sup> TRIBUNAL DE CUENTAS. *Informe especial n.º 7/2000 relativo al Fondo Internacional para Irlanda y al Programa especial de apoyo para la paz y la reconciliación en Irlanda del Norte y en los condados fronterizos de Irlanda en 1995-1999, acompañado de las respuestas de la Comisión*. DOCE C 146, 25.5.2000, punto 3. El destacado es nuestro.

<sup>76</sup> *Ibidem*, p. 3.

<sup>77</sup> *Ibidem*, p. 8.



que las conclusiones deberían, por tanto, ser bastante prudentes —si no abiertamente negativas— sobre la eficiencia de dichos programas comunitarios. Sin embargo, el Tribunal de Cuentas concluye reconociendo que las circunstancias en las que tuvieron que desarrollarse estos programas fueron «[...] especialmente difíciles debido a la desconfianza de las distintas comunidades»: «En estas circunstancias la Comisión y los Estados miembros decidieron correr riesgos a favor de la paz. El hecho de que la estabilidad de las regiones aún no se hubiera logrado por completo significó que siguiesen manteniéndose las reticencias para comprometerse a invertir capital. En consecuencia, las propuestas de proyectos viables con posibilidades de inversión completamente exentas de riesgos fueron relativamente escasas». No obstante, PEACE favoreció enormemente la cooperación entre comunidades y lugares donde era casi inexistente. Como resultado de ello, «el PEACE fue siendo aceptado por ambas comunidades<sup>78</sup> gracias a la labor de los organismos de financiación vinculados a la comunidad, contribuyendo así al objetivo global de mejorar las condiciones sociales y económicas a través de la participación directa de las comunidades locales». <sup>79</sup> Y, a continuación, el Tribunal termina haciendo una serie de recomendaciones para mejorar el control (escaso) en el futuro, pues se insiste en la necesidad de que el programa siga adelante.

La Comisión, tras recibir el informe, comparte plenamente la existencia de dichas irregularidades y recalca que ya está trabajando para corregirlas; además, en su respuesta, se limita a concluir que «El apoyo político y financiero de la Unión Europea, mediante el Fondo Internacional para Irlanda y el Programa para la paz y la reconciliación, ha contribuido a consolidar el proceso de paz y reconciliación en la región, *contribuyendo de este modo al progreso en el plano político*».<sup>80</sup>

<sup>78</sup> El hecho de que el programa estuviera «siendo aceptado por las comunidades» implica que no lo era al principio, cuando comenzó a implementarse. Esto merece un comentario, porque otro de los mitos que tratan de construirse respecto a este programa de paz es que solo se inició cuando fue solicitado por los Gobiernos y por la población afectada. Del mismo modo, también suele decirse que solo se inició la actividad comunitaria cuando desapareció la violencia, pero esto solo es válido para PEACE porque —tal como el Tribunal de Cuentas reconocía en el informe citado— las contribuciones al Fondo Internacional para Irlanda comenzaron «[...] a partir de 1989, cuando la *violencia política* se encontraba en su apogeo, *mucho antes de las tentativas de alto el fuego* y de las iniciativas de paz en 1994». (TRIBUNAL DE CUENTAS. *Informe especial n.º 7/2000...*, ob. cit., punto 3. El destacado es nuestro)

<sup>79</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>80</sup> *Ibidem*, p. 21. El destacado es nuestro. Una muestra significativa de este enfoque político y constructivo puede verse en la forma en que la Comisión se refiere a los presos, cuando trata la cuestión de su reinserción. Se refiere a ellos como «prisioneros anteriormente motivados políticamente» (*former politically motivated prisoners*), verdadero alarde de diplomacia con el que queda clara la conexión política de su lucha tanto como el hecho de que es algo pasado y superado (EUROPEAN COMMISSION / EU STRUCTURAL FUNDS. *Peace and Reconciliation. An imaginative approach to the European programme for the Northern Ireland and the border counties of Ireland*. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 1998, p. 16).

La Comisión hace explícito el apoyo político (en primer lugar) y financiero de la UE al proceso de paz, y, aún más, constata que este ha tenido un impacto en su progreso político. Otro informe sobre el Fondo Internacional para Irlanda —esta vez de la consultora KPMG— destacaba, en sus conclusiones, el elevado dinamismo de su funcionamiento, su capacidad de evolucionar en función de las circunstancias, y recomendaba, por ello, que se concentrase en el futuro en ser un motor de innovación en las políticas públicas y que desarrolle nuevos enfoques.<sup>81</sup> Esto, en sí mismo, sería ya una prueba contundente de la tesis que manteníamos respecto a la lógica política expansiva —externa e interna— que subyace en el tratamiento comunitario de los conflictos. Pero, además, es preciso recordar algo que reconocía el propio Tribunal de Cuentas al comienzo de su informe: que la acción comunitaria se había iniciado «[...] a partir de 1989, cuando la *violencia política* se encontraba en su apogeo, *mucho antes de las tentativas de alto el fuego* y de las iniciativas de paz en 1994», esto es, se había desarrollado «en *circunstancias muy específicas*», dentro de «un *entorno políticamente inestable*». Si unimos esto, el momento en el que se inicia, a lo ya explicitado por la Comisión, la naturaleza política de la intervención y de su impacto, entendemos que la hipótesis anticipada se encuentra plenamente probada.

#### 4. Conclusiones

50

Se puede ver cómo tanto el Tribunal de Justicia como el Tribunal de Cuentas han apoyado el fundamento político que subyace y explica estas iniciativas comunitarias. Así, el Tribunal de Justicia no quiso entrar en el fondo del asunto, de naturaleza claramente política, como se ha mostrado de manera recurrente en las páginas anteriores.

Por su parte, el Tribunal de Cuentas también ha apoyado el fondo político de ambas iniciativas —Fondo Internacional y PEACE— al valorarlas positivamente pese a sus evidentes irregularidades y carencias, reconocidas por la propia Comisión, asunto este que debería haber centrado la evaluación final del órgano jurisdiccional. En este caso, añadiremos como colofón un apunte que puede ayudar a iluminar el caso —de explicación más compleja que otros por ser un órgano jurisdiccional y no político— del Tribunal de Cuentas. Se trata de recordar que, además de tener que velar por la buena gestión y responsabilidad de las acciones comunitarias, el tratado establece que «[...] los miembros del Tribunal de Cuentas ejercerán sus funciones con absoluta independencia y en *interés general de la Comunidad*».<sup>82</sup>

---

<sup>81</sup> KPMG CONSULTING. *The International Fund for Ireland. Assessment of the Fund's impacts to 30 September 2000*. Octubre de 2001, punto 4.4. Este informe fue la continuación de otro que realizó la misma firma sobre la actividad del Fondo hasta septiembre de 1997.

<sup>82</sup> Artículo 247.4 del *Tratado de la Unión Europea* (antiguo artículo 188 B). El destacado es nuestro.

Aquí es donde debemos buscar el común denominador de todas las acciones de tantas instituciones a lo largo de tantos años, y poner fin a un conflicto que dura más de treinta años y que empañaba tanto el éxito de la fórmula política comunitaria dentro de su territorio, como la imagen y autoridad moral de la UE fuera de sus fronteras. Pues, ¿cómo se puede ofrecer una receta política que no muestre sus beneficios en la casa de quien la propone?

Todo ello nos habla de un amplio consenso político en el tratamiento del conflicto norirlandés por parte de todas las instituciones comunitarias, así como de los propios Gobiernos de los Estados miembros. Y, tal vez, al hilo de este dato cobre un nuevo sentido la amplia ronda de consultas que, como ya se ha dicho, la Comisión realizó con todas las instituciones tras lograr el visto bueno del Consejo Europeo y antes de definir las líneas maestras de la iniciativa para Irlanda.

Pero si la hipótesis de la lógica expansiva (otra dimensión del *spillover*) es cierta, como parecen demostrar los hechos repasados, no debería limitarse a este conflicto. Varios datos avalan la posibilidad de que, efectivamente, la lógica siga expandiéndose, autónoma, hacia otros casos. La comisaria Monika Wulf-Mathies exponía esta idea en el prefacio de una breve obra editada por la Comisión sobre el programa PEACE, cuando decía que la Comisión, «[...] que estaba profundamente implicada en prolongar la paz en Irlanda del Norte», consideraba que la experiencia desarrollada por esta iniciativa «[...] podría ayudar a inspirar a otras regiones desear adoptar métodos similares para fortalecer la implicación local en programas cofinanciados por los Fondos estructurales», por lo que la relevancia de este folleto va mucho más allá de Irlanda del Norte. Marjorie Mowlam, secretaria de Estado británica para Irlanda del Norte, lo exponía con mayor contundencia: el programa PEACE «[...] ha ofrecido también una serie muy interesante de experimentos en administración autónoma. En cuanto tal, su influencia seguramente servirá como un ejemplo fuera de estas islas, como una medida de lo que podría ser posible en circunstancias parecidas».<sup>83</sup>

Pero será la propia Comisión, en la introducción de este folleto, quien exponga con más claridad el mensaje subyacente en las dos frases anteriores: «[Este folleto] demuestra cómo la Unión Europea (UE), en asociación con las autoridades estatales y las organizaciones locales, ha asignado recursos directamente hacia aquéllos más necesitados y marginados de la sociedad, promoviendo así la paz y la reconciliación. A la luz de esta experiencia uno puede considerar las posibilidades, y los beneficios, de usar aproximaciones similares en otras áreas europeas que sufren privación y conflicto». Esta parte introductoria termina recalando que no solo los valores centrales de la UE —igualdad, confianza, cooperación y asociación— han calado en el Acuerdo de Viernes Santo, sino que «[...] el propio establecimiento y operación de las nuevas instituciones democráticas han

<sup>83</sup> EUROPEAN COMMISSION / EU STRUCTURAL FUNDS. *Peace and Reconciliation...*, ob. cit., pp. 4-5.

sido informadas por la experiencia del programa Peace». El propio folleto tenía una sección titulada «Lecciones» en la que se dice: «Esta ha sido una experiencia de valor incalculable que ha generado numerosas lecciones para la futura programación y política en Irlanda del Norte y los condados fronterizos de Irlanda, y a lo largo de la UE».<sup>84</sup>

En línea con esto, ¿qué puede derivarse para el conjunto de la Unión de esta tendencia general dentro de la Comisión y, en concreto, de la iniciativa Peace, tanto dentro como fuera de sus fronteras? Ha habido quien ha observado el peligro de que la UE se militarice y termine por convertirse en una potencia en su sentido clásico. No obstante, que *esto constituya una amenaza implica la suposición de que, al menos de momento, la política exterior comunitaria se guía por otros parámetros*. En la actualidad, casi la totalidad de la clase política de los Estados miembros y de los funcionarios comunitarios, así como los analistas y académicos, considera que la base del poderío europeo en su dimensión exterior se caracteriza por su capacidad para construir consensos amplios en el escenario internacional sobre desarrollos normativos de sus valores centrales—incluso en contra de la postura norteamericana, como se vio con claridad, por ejemplo en la cumbre mundial sobre el clima que terminó con la firma del protocolo de Kioto—, así como para fortalecer mecanismos estructurales que promuevan una sociedad mundial multipolar cuyo funcionamiento se base en el multilateralismo. En este aspecto destacan la tradicional apuesta europea por fomentar los procesos regionales de integración y su preferencia por las negociaciones con interlocutores regionales.

52

Dentro de este marco general, uno de los valores más significativos del modelo europeo de sociedad es el de la paz. Pese a que en los últimos años ha ido llegando al poder una nueva generación de políticos europeos que no vivieron personalmente las guerras mundiales, el fascismo y el horror de las matanzas y los genocidios han marcado el núcleo de valores que fundamentan el edificio político comunitario. Dentro de ellos, la paz se ha considerado como bien en sí mismo y, como se ha señalado en las páginas precedentes, ha demostrado una inequívoca vocación expansiva tanto hacia fuera como hacia dentro de las fronteras de la Unión. Es cierto que la aplicación de estos principios se ha visto fuertemente condicionada por otros intereses: fuera, como en el caso de China, los derechos humanos han ocupado un segundo plano a la vista de los gigantescos incentivos comerciales que se abren con un mercado de cientos de millones de consumidores; dentro, el principio de no injerencia sigue estableciendo límites claros a la crítica comunitaria de las políticas estatales y reprime los movimientos nacionalistas a la vez que combate las organizaciones terroristas.

Con todo, el punto central que ha tratado de mostrar este trabajo es que, pese a estos aspectos, existe una dinámica profunda dentro del pensamiento y la práctica políticas europeas que llevan, de manera expansiva, a afirmar el valor de la paz. Tanto por coherencia como por necesidades de orden práctico, este valor no puede aplicarse solo en el

---

<sup>84</sup> *Ibidem*, pp. 6 y 19.

exterior de la Unión, y ha comenzado a lograr desarrollos concretos dentro del territorio comunitario. Parece lógico que desde Bruselas se observe con recelo y hastío las últimas manifestaciones de violencia política en Europa, pues estos hechos colocan a sus mediadores en los conflictos externos ante la difícil situación de proponer medidas que no han podido llevar a cabo dentro de Europa. No debería extrañar que, en los próximos años, las presiones comunitarias se redoblasen para que los Estados afectados flexibilicen sus posturas y traten de alcanzar acuerdos satisfactorios con las naciones sin Estado de sus territorios.

Recientemente se ha observado en Chipre un ejemplo magnífico de este afán comunitario por impulsar la solución definitiva frente a las amenazas a la paz en Europa. Fue obvio que la parte griega de la isla, fortalecida por la seguridad de su ingreso en la Unión, lograse o no un acuerdo con la parte turcochipriota, no puso todo de su parte para solucionar el conflicto. Tras su ingreso, y de forma sorprendente por su celeridad y contundencia, la Unión lanzó un nítido mensaje de cuál era su posición al abrir las fronteras comunitarias todo lo que era posible para un territorio no miembro, por no hablar de la lluvia de ayudas económicas con que premió los esfuerzos políticos turcochipriotas por llevar adelante las propuestas europeas de construir un Estado unificado y confederal. Aun siendo discutible la tesis, parecen existir argumentos sólidos para avalar la idea de que esta seguirá siendo la postura europea sobre los conflictos que afectan a su territorio. Debido a esto, los Estados que se habían refugiado en el principio de no injerencia para posponer la resolución definitiva de estos conflictos seguramente habrán tomado buena nota de esta nueva actitud en Bruselas.