

La contribución del Parlamento Europeo a la proyección exterior de la UE

José Javier J. Fernández Fernández

1. Introducción: Contexto político, institucional y presupuestario de la acción exterior de la Unión

Para tratar de justificar la legítima ambición de la Unión Europea (UE) de convertirse en un actor global, se ha convertido ya en un lugar común recordar ciertos datos estadísticos que por su elocuencia hablan bien del peso real de la Unión como actor internacional¹. Se trata de una Unión que, según datos del FMI, produjo en 2005 más del 20 por ciento del PIB mundial; es el bloque comercial más grande del mundo, representando la quinta parte del comercio internacional (en datos de 2004, en cuyo año era el segundo exportador –con un 17.7 por ciento del total– tras los EE.UU. y el primer importador –con un 18 por ciento– por delante de los EE.UU.); proporciona más de la mitad del total de la Ayuda Oficial al Desarrollo; aporta el 40 por ciento del presupuesto de Naciones Unidas; ha firmado acuerdos de diverso tipo con más de 120 países; y cuenta con una red de 127 delegaciones de la Comisión Europea, sin duda uno de los servicios exteriores más eficaces y mejor informados del mundo.

Los datos estadísticos citados resultan, sin embargo, de la acción conjunta de la UE y de sus Estados Miembros y no bastan por sí solos para transmitir una idea clara de la proyección exterior de la Unión como tal ni, por lo que aquí interesa, de la contribución del Parlamento Europeo (PE) al respecto. En todo caso, constituyen una buena muestra de lo que podría dar de sí una acción exterior de la Unión que no estuviera lastrada por la extendida percepción de muchos de sus gobiernos nacionales de que aquélla debe resultar de la simple suma de las acciones exteriores de los

Estados miembros, por definición no siempre ni mucho menos concordantes.

Recordaremos, pues, que al hablar de la acción exterior de la Unión incluimos dentro de dicho término, en primer lugar, aquellas áreas en las que se atribuyó a la Comunidad ya desde sus orígenes una competencia exterior exclusiva (así la política comercial en virtud del artículo 133 apartado 1 TCE, consecuencia directa de haber responsabilizado a la Comunidad de las implicaciones exteriores de la política interior de realización de una unión aduanera) o complementaria (así la política de cooperación al desarrollo prevista en los artículos 177 a 181 TCE, en la que la acción de la Comunidad se añade a los programas de cooperación y desarrollo llevados a cabo por los Estados miembros). En tercer lugar, incluimos aquellos ámbitos en los que existen competencias compartidas explícitas, esto es reconocidas en el propio Tratado, entre la Comunidad y sus Estados miembros: la política monetaria (art. 111 del TCE), la investigación (art. 170 del TCE) y el medio ambiente (art. 174 del TCE). Junto a ellas, incluimos además aquellas otras áreas en las que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha reconocido la existencia de una competencia exterior implícita de la Comunidad cuando para realizar los objetivos internos derivados del Tratado se requiera la celebración de acuerdos internacionales, o cuando éstos afecten a la legislación comunitaria interna: caso de las políticas de pesca, de agricultura y de transportes. En quinto lugar, incluimos la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), surgida inicialmente de una simple cooperación política entre los Estados miembros y enraizada desde 1993 en el Título V del Tratado de la Unión como exponente máximo de lo intergubernamental, junto con la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), que forma parte de ella. Por último, incluimos también aquellos aspectos que presentan implicaciones exteriores en relación con la política de la Unión en materia de Justicia y Asuntos de Interior (JAI), previstos en el Título VI del Tratado de la Unión.

Por otra parte, resultan imprescindibles algunas referencias al ámbito presupuestario. El nuevo Acuerdo Interinstitucional entre el PE, el Consejo y la Comisión de 17 de mayo de 2006 sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera, en vigor desde el 1 de enero de 2007, incluye en su anexo I el Marco Financiero 2007-2013 cuya rúbrica 4 ("La Unión Europea como actor mundial") prevé un promedio de más de 7.000 millones de euros por año (hasta alcanzar más de 8.000 millones en 2013). Aun cuando se trata de cantidades importantes, parece evidente que dichas cantidades no se ajustan del todo a las ambiciones de la Unión como actor

global, y el PE no ha dejado de recordarlo a lo largo de las negociaciones del Marco Financiero. En efecto, con un presupuesto total para el año 2007 de 115.500 millones de euros en créditos de pago (lo que supone apenas el 0,99 por ciento de la Renta Nacional Bruta comunitaria), la UE dedica al conjunto de su acción exterior 7.350 millones de euros (incluidos 159,2 millones para la PESC, que por otra parte suponen una subida considerable respecto de años anteriores). Compárese pues el raquítico 1 por ciento escaso que la UE dedica de su RNB para el presupuesto común con el 20 por ciento de la RNB que los EE.UU. dedican a su presupuesto federal y podremos hacernos una idea de las verdaderas ambiciones de cada cual.

2. La organización interna de los trabajos en el Parlamento Europeo

Establecer adecuadamente los ámbitos que conforman la acción exterior de la Unión resulta determinante para evaluar el papel real que corresponde al PE en su formulación, elaboración y ejecución.

En el plano organizativo interno, el PE aborda los diversos aspectos políticos, económicos, comerciales y de todo tipo de la acción exterior mediante los trabajos preparatorios llevados a cabo por un elevado número de sus Comisiones permanentes. Puede hacerlo también en casos concretos mediante Comisiones temporales o de encuesta, que por razones obvias encuentran con frecuencia mayor impacto mediático que los trabajos parlamentarios corrientes. En todo caso, corresponde a las distintas Comisiones parlamentarias preparar la posición del Pleno de conformidad con los procedimientos y las competencias que atribuyen al PE los diversos Tratados en vigor. Actualmente, las Comisiones permanentes que en mayor medida se ocupan de los diversos aspectos de la acción exterior de la Unión son la de Asuntos Exteriores (AFET), incluidas sus dos Subcomisiones de Seguridad y Defensa (SEDE) y de Derechos Humanos (DROI); la de Comercio Internacional (INTA); y la de Desarrollo (DEVE). Junto a ellas, y para los aspectos externos que les son propios, las de Industria, Investigación y Energía (ITRE); Medio Ambiente (ENVI); Asuntos Económicos y Monetarios (ECON); Pesca (PECH); Agricultura y Desarrollo Rural (AGRI); Transportes y Turismo (TRAN); y Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (LIBE). Interviene además, y de forma decisiva, la Comisión de Presupuestos (BUDG), puesto que una acción exterior ambiciosa que no vaya acompañada de los correspondientes recursos presupuestarios es pura entelequia. Por lo que se refiere a las Comisiones no permanentes, el caso más notable en la

actualidad es el de la Comisión Temporal sobre la Supuesta Utilización de Países Europeos por la CIA para el Transporte y la Detención Ilegal de Presos (TDIP), que viene de hacer públicas sus conclusiones y recomendaciones.

Por otra parte, ha de valorarse como merece la creciente actividad de diplomacia parlamentaria que llevan a cabo las más de 34 delegaciones del PE que existen en la actualidad, así como las intensas funciones de representación desarrolladas por su Presidente, cuyas intervenciones regulares ante el Consejo Europeo y ante los foros internacionales más importantes contribuyen no poco a la creciente presencia de la Institución en los medios de comunicación y hacen de ésta una de las instituciones de la Unión mejor valoradas por la opinión pública.

En realidad, la simple organización y desarrollo de sus trabajos internos otorga al PE una visibilidad e influencia que frecuentemente excede con creces a la que cabría esperar de sus competencias reales de fondo. ¿Cómo valorar si no el impacto mediático y político de las continuas intervenciones de Ministros, Comisarios o Embajadores en las reuniones semanales de Comisiones y Delegaciones? ¿Cómo las de Jefes de Estado y de Gobierno en Sesiones Solemnes y Plenos? Una simple ojeada a la interminable lista de espera para comparecer antes los distintos órganos parlamentarios habla por sí sola de la importancia política y mediática que sus interlocutores atribuyen a sus intervenciones ante el PE, no tanto por las competencias de las que éste efectivamente dispone, cuanto por su condición de tribuna privilegiada y caja de resonancia de las aspiraciones de la Unión y de sus ciudadanos.

3. Mecanismos a disposición del Parlamento Europeo para ejercer su influencia en el ámbito de la acción exterior de la UE

Sin afán exhaustivo agruparemos los instrumentos de los que se sirve el PE para hacer sentir su influencia en la proyección exterior de la Unión en cuatro categorías principales: los legislativos, los de aprobación de acuerdos internacionales, los presupuestarios, y los de control de la actividad de la Comisión y del Consejo.

Los *mecanismos legislativos* de los que dispone el Parlamento revisten particular importancia en dos ámbitos bien concretos: política de cooperación al desarrollo y política comercial común. En el primer caso, porque entra directamente en juego el procedimiento legislativo por excelencia (la codecisión), que sitúa al PE en un plano de igualdad con el

Consejo a la hora de fijar tanto el marco jurídico para la asignación de la ayuda al desarrollo y de cooperación de la Comunidad como la dotación financiera total. Si tenemos en cuenta que la Comunidad proporciona más de la mitad del total de la Ayuda Oficial al Desarrollo (más de 7.000 millones de euros al año excluida la ayuda preadhesión pero incluida la ayuda urgente y humanitaria) comprenderemos fácilmente el papel decisivo que juega el PE al respecto. Por lo que se refiere a la política comercial común, aunque en principio corresponde al PE un papel marginal limitado a la información y la consulta, lo cierto es que dicha Institución cuenta también con el procedimiento de dictamen conforme que conlleva su preceptiva autorización para la conclusión de los acuerdos de mayor envergadura (los de asociación previstos en el artículo 310 de TCE), que suponen derechos y deberes recíprocos, una acción común y procedimientos extraordinarios y en los que la componente comercial - incluida la creación de zonas de libre comercio- resulta frecuentemente decisiva.

En efecto, en materia de *aprobación de acuerdos internacionales* el PE cuenta con el instrumento decisivo del dictamen conforme, no para la generalidad de los acuerdos comerciales con terceros Estados u organismos internacionales mediante los que se gestionan los aspectos exteriores de las políticas comunitarias, pero sí para los más importantes (los de adhesión y asociación), que en un sólo documento tratan cuestiones clave en materia de diálogo político, comercio, cooperación al desarrollo, investigación, pesca, agricultura, medio ambiente, etc. En todos estos casos, aunque corresponde a la Comisión negociar los acuerdos con arreglo a la autorización y a las directrices aprobadas por el Consejo, a quien corresponde además la celebración de los mismos, el procedimiento de dictamen conforme confiere al PE un papel notabilísimo que dicha institución tiende además a acrecentar combinándolo con el recurso sistemático a sus facultades presupuestarias. Buena prueba de ello lo constituye el papel jugado por el PE con ocasión de las sucesivas ampliaciones de la Unión (prioridad en la agenda política de la misma durante largos años) o de la firma de acuerdos tan decisivos como el Convenio de Cotonú con los 78 países ACP, de los doce acuerdos de asociación celebrados con los países participantes en el Proceso de Barcelona, o de los acuerdos del mismo tipo celebrados con México y Chile, o en curso de negociación con Mercosur, la Comunidad Andina y Centroamérica. Además, el PE hace un uso cada vez mayor del Acuerdo Marco sobre las relaciones entre el PE y la Comisión de 26 de mayo de 2005 tanto para la obtención de toda la información disponible, incluida la

confidencial, sobre los acuerdos internacionales y sobre la ampliación de que dispone la Comisión, como para la inclusión de diputados del PE como observadores en las delegaciones de negociación de la Comunidad para los acuerdos multilaterales.

Por otra parte, para comprender el uso que el PE hace de sus instrumentos *presupuestarios* con el objetivo de acrecentar su influencia en el ámbito de la acción exterior de la Unión resulta fundamental tener en cuenta la distinción entre los gastos obligatorios y los no obligatorios del presupuesto comunitario. Habida cuenta de que en última instancia corresponde al Consejo la última palabra en relación con los primeros, no resulta sorprendente que el Parlamento Europeo preste especial atención a los gastos no obligatorios, en relación con los cuales el Parlamento puede aceptar o rechazar las propuestas del Consejo. Ahora bien, el nuevo Acuerdo Interinstitucional sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera incluye una clasificación de los gastos (ver anexo III del mismo) que expresamente otorga a los gastos relacionados con la rúbrica 4 ("La Unión Europea como actor mundial") la consideración de *gastos no obligatorios* (GNO), excepto los que se deriven de acuerdos internacionales celebrados por la UE con terceras partes, las contribuciones a organizaciones o instituciones internacionales y las provisiones para el fondo de garantía de préstamos, gastos todos ellos obligatorios (GO) ². Basta pues con recordar que el Marco Financiero para el período 2007-2013 prevé para la rúbrica 4 un total de unos 49.463 millones de euros para darse cuenta del papel real que corresponde al PE.

En fin, los mecanismos de *control de la actividad de la Comisión y del Consejo* de los que dispone el PE, integrados en una variada gama de la que forman parte el derecho de censura de la Comisión, los nuevos procedimientos en materia de comitología, los informes de propia iniciativa, las preguntas orales y escritas a la Comisión y al Consejo, los debates conjuntos y las discusiones en Comisión y Pleno de los Informes anuales del Consejo, etc., hablan bien del designio del PE de llevar a cabo un control parlamentario cada vez más estrecho de la acción exterior de la UE.

4. El caso particular de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)

Adecuar los modos e instrumentos de la PESC al conjunto de la acción exterior de la Unión —hoy por hoy tan distantes en la práctica y los procedimientos como lo están términos presupuestarios, si se comparan los

159,2 millones de euros de la primera en 2007 con los 7.350 millones de euros de la segunda— se ha convertido en una necesidad insoslayable y en el único modo de que la Unión pueda finalmente hablar con una sola voz en el escenario internacional.

No es absolutamente imprescindible para ello esperar a la entrada en vigor del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmado en Roma el día 29 de octubre de 2004 y ratificado hasta el momento por 18 Estados miembros, incluidos Rumania y Bulgaria³. Es cierto que, por lo que ahora interesa, el Tratado Constitucional introduce algunas mejoras en el ámbito de la PESC, en particular la creación del nuevo cargo de Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, responsable ante el PE y ante el Consejo Europeo (artículo I-28) y que deberá informar tanto al PE como al Consejo sobre todas sus propuestas en relación con la preparación de la PESC en su doble calidad de Vicepresidente de la Comisión / Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión. No hay que olvidar, sin embargo, que incluso de entrar en vigor dicho Tratado en su redacción actual (abstracción hecha de las actuales dificultades para su ratificación), la PESC seguirá teniendo un carácter marcadamente intergubernamental y la falta de control parlamentario suficiente seguirá siendo una de sus carencias básicas.

En la actualidad, el PE dispone de cuatro mecanismos principales para hacer sentir su influencia en materia PESC: el artículo 21 del TUE, y especialmente su práctica; sus competencias presupuestarias; su creciente actividad de diplomacia parlamentaria; y sus amplios recursos como foro político de debate de los temas más candentes.

Artículo 21 del TUE

El artículo 21 del TUE constituye buena muestra del papel todopoderoso reservado a la voluntad política de los Estados miembros en esta área clave de la soberanía estatal. Su tenor literal apenas si confiere al PE el derecho a ser consultado por la Presidencia de la Unión sobre los aspectos principales y las cuestiones básicas de la política exterior y de seguridad y a que sus opiniones sean debidamente tenidas en cuenta. Para el resto, asiste al PE únicamente el derecho a ser regularmente informado por la Presidencia y la Comisión sobre el desarrollo de la PESC, y a dirigir preguntas o formular recomendaciones al Consejo en relación con la misma. Se prevé además la celebración de un debate anual sobre los progresos realizados en esta materia.

En la práctica, Presidencia y Consejo han venido cumpliendo sobradamente con lo accesorio, esto es, en relación con la transmisión de información, pero ignorando lo fundamental: es decir, el derecho del PE a ser consultado sobre los aspectos principales y las cuestiones básicas de la política exterior y de seguridad y a que sus opiniones sean debidamente tenidas en cuenta. La Presidencia comparece regularmente ante la Comisión de Asuntos Exteriores y el Pleno para informar sobre las decisiones del Consejo; el Alto Representante / Secretario General del Consejo comparece al menos una vez por trimestre ante dicha Comisión y cuantas veces es requerido en el Pleno. Sin embargo, el Informe Anual sobre la PESG que se envía al PE se refiere inexorablemente al año precedente, es de naturaleza puramente recapitulativa y descriptiva y no entraña consulta de clase alguna. Por otra parte, los funcionarios del Consejo siguen regularmente las sesiones de la Comisión de Exteriores y de sus dos Subcomisiones, pero no están autorizados a hacer uso de la palabra. En fin, la proliferación de Representantes Especiales, aparte de restar protagonismo a la actuación de los Delegados de la Comisión y por ende de lo supranacional, sigue suscitando cuestiones en cuanto a su contribución real sobre el terreno, al modo en que ejercen sus funciones y mandatos y a su financiación.

El PE ha venido reaccionando a este estado de cosas demandando ser adecuadamente consultado "ex ante" y no sólo informado "a posteriori" sobre los aspectos principales y las cuestiones básicas de la PESG, tal como se deriva del artículo 21 y del Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999. Incluso ha considerado la posibilidad de recurrir al Tribunal de Justicia, pero concurren al respecto dos cuestiones de orden diferente. Por una lado, una de carácter procesal que resulta determinante, y es que resulta evidente que el Tribunal de Justicia no es competente para determinar si la indicada práctica del Consejo constituye o no una violación del artículo 21, al no estar dicho artículo incluido en la lista exhaustiva de casos contemplados en el artículo 46 del TUE a los que se extiende la competencia del Tribunal. Sobre el fondo, en cambio, resulta igualmente evidente que, al igual que sucede en los procedimientos similares previstos en el TCE, el término "consulta" implica que la institución consultada debe tener oportunidad de expresar sus puntos de vista y que la mera información no es suficiente. En otras palabras, que con su práctica actual, el Consejo no está respetando la obligación de consulta que le impone el artículo 21 del TUE. Un primer paso para salir de esta incómoda situación podría constituirlo el nuevo Acuerdo Interinstitucional de 17 de mayo de 2006 sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera, que ha

dejado sin efecto el de 6 de mayo de 1999, y cuyos artículos 42 y 43 están dedicados a la financiación de la PESC y prevén un diálogo estructurado sobre consulta e información en dicho ámbito. Mucho dependerá, sin embargo, de que el Consejo respete el espíritu y la letra de dicho Acuerdo y haga una interpretación abierta y flexible de sus disposiciones, en línea además con el intercambio de cartas al respecto entre los presidentes de las Comisiones de Exteriores (Elmar Brok) y Presupuesto (Janusz Lewandowski) por parte del PE, y la Presidencia finlandesa del Consejo (ministra Ulla-Maj Wideroos) de 29 de noviembre de 2006.

El Consejo sí viene respetando, por cierto, en el fondo y en la forma las disposiciones del Acuerdo Interinstitucional de 20 de noviembre de 2002 relativo al acceso del PE a la información sensible del Consejo en el ámbito de la política de seguridad y defensa. El Comité especial previsto, presidido por el presidente de la Comisión de Asuntos Exteriores y compuesto por otros cuatro miembros más, se reúne regularmente con el Alto Representante/Secretario General y recibe acceso a toda la información clasificada de la que dispone el Consejo en materia PESC. Las dificultades prácticas provienen sobre todo de los largos períodos necesarios para la obtención por los miembros del Comité especial de sus imprescindibles habilitaciones de seguridad, y de las restricciones impuestas sobre los documentos en ciertas materias clave producidos por otras instituciones, Estados miembros, terceros Estados u organizaciones internacionales.

Competencias presupuestarias

El presupuesto total PESC previsto para el período 2007-2013 se eleva a un total de 1.740 millones de euros, incluidos los 159,2 millones ya aprobados para el año 2007. Pues bien, las competencias presupuestarias en materia PESC constituyen también poderosos, bien que insuficientes, instrumentos para el PE. El artículo 28, apartado 4 del TUE, establece que el procedimiento presupuestario comunitario –en el que el PE juega un papel fundamental– se aplica a los gastos de la PESC que corran a cargo del presupuesto comunitario (como los gastos administrativos y los operativos, excepto los relativos a operaciones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa y los casos en los que el Consejo decida por unanimidad otra cosa, según disponen los párrafos 2 y 3 del artículo 28 TUE). El debate constitucional no ha arrojado resultados novedosos en materia de financiación de la PESC (artículo III-313). Sin duda, el nuevo Acuerdo Interinstitucional de 17 de mayo de 2006 y el diálogo estructurado sobre consulta e información en materia PESC en él

previsto constituyen pasos importantes en la buena dirección. Ahora bien, en términos presupuestarios se limita a detallar los nuevos cinco artículos en los que deberán consignarse las acciones PESD (esto es, operaciones de gestión de crisis, prevención de conflictos, resolución y estabilización, control y aplicación de la paz y procedimientos de seguridad; no proliferación y desarme; medidas de emergencia; acciones preparatorias y de seguimiento; y representantes especiales de la UE). En cambio, en materia de gestión de conflictos, no elimina la distinción artificial entre gastos militares y civiles, incongruente con la filosofía conjunta civil y militar que inspira la acción de la Unión. La tesis del PE es la de que los costes comunes de las operaciones militares PESD deben financiarse también con cargo al presupuesto comunitario (lo que ya ocurre en la esfera civil en el caso de las operaciones policiales), y no con cargo a un presupuesto subsidiario o a un fondo inicial de los Estados miembros. La experiencia muestra que tales fórmulas presentan al menos dos fallos decisivos: en primer lugar, esos fondos se sustraen al control democrático tanto de los Parlamentos nacionales como del PE; en segundo lugar, estos fondos se financian a través de distintos mecanismos que acaban teniendo en común el mismo resultado perverso: el mayor esfuerzo financiero recae precisamente en los Estados miembros que aportan más tropas, con el efecto de que éstos se muestran cada vez más renuentes a intervenir de manera significativa en operaciones futuras. Por desgracia, el Acuerdo Interinstitucional referido de 17 de mayo de 2006 deja en este punto las cosas como están.

En fin, haciendo un uso inteligente de sus facultades presupuestarias el PE amplía o fuerza el reconocimiento de su derecho a ejercer el control parlamentario de la acción exterior de la UE. Por ejemplo, durante la primera lectura del presupuesto de la PESD para 2007 el PE, consciente del deseo del Consejo de aumentarlo significativamente, decidió reducir en un 50 % la cantidad inicial propuesta por la Comisión e invitar al Consejo a dialogar sobre los aspectos principales de la PESD y a revisar el anterior Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999. Al final, el Consejo se comprometió a consultar e informar debidamente al PE en materia PESD mediante el diálogo estructurado previsto en los artículos 42 y 43 del nuevo Acuerdo Interinstitucional de 17 de mayo de 2006. En vista de ello, el PE accedió a reponer los 159,2 millones inicialmente previstos para la PESD y aprobó el presupuesto en su conjunto el día 14 de diciembre de 2006. De este modo, el PE ha conseguido una mayor participación en el proceso de toma de posiciones de la PESD y un mayor control democrático sobre el gasto de las acciones exteriores.

Diplomacia parlamentaria

La influencia política y la visibilidad del PE se manifiestan también con especial intensidad a través de su creciente actividad de diplomacia parlamentaria. A través de los incesantes intercambios, reuniones y contactos de su red de más de 34 delegaciones permanentes y de sus innumerables delegaciones "ad hoc", grupos de trabajo, misiones de observación electoral, etc. el PE mantiene relaciones continuas y muy estrechas con instituciones, gobiernos, parlamentos y organizaciones internacionales que le reportan una influencia política creciente en el conjunto de la acción exterior de la Unión, incluida la PESC. Su participación decisiva en asambleas parlamentarias multinacionales (como la de la OSCE, la de la OTAN, la Unión Interparlamentaria, etc.) o mixtas (como las Asambleas ACP-UE, Euromed o EuroLat), sus contactos con los Parlamentos nacionales más importantes (y en especial con el Congreso norteamericano), su asistencia a las reuniones internacionales más importantes (como las de Naciones Unidas y la OMC) y las intervenciones ante unas y otras y ante el Pleno del PE de los principales líderes internacionales, confieren en efecto al PE un papel cada vez más apreciado e importante. Aunque la diplomacia parlamentaria no constituye una alternativa a la diplomacia intergubernamental tradicional, el PE juega así un papel fundamental e indiscutible como instrumento de diplomacia preventiva en las relaciones exteriores de la Unión.

Foro político

En fin, a la influencia política y la visibilidad del PE contribuyen también los grandes recursos de que éste dispone en su calidad de foro político de discusión de los temas más candentes y actuales, que el PE utiliza abiertamente para ampliar y profundizar en la agenda política mucho más allá de sus estrictas competencias. Buenos ejemplos de ello son sus *debates* sobre los temas más importantes de la agenda política de la Unión (como en relación con la ampliación, la política de vecindad, Turquía, etc.), sus *resoluciones e informes de propia iniciativa* sobre los temas más actuales (como el conflicto de Oriente Medio, el terrorismo internacional, las relaciones con los EE.UU y los otros grandes actores internacionales como Rusia o China, etc.); sus *resoluciones de urgencia* (tres por Pleno normalmente) sobre los temas más llamativos desde el punto de vista político y de derechos humanos; la institucionalización anual del *Premio Sakharov*, que constituye ya un referente fundamental en materia de

propagación y reconocimiento de los derechos humanos, objetivo básico de la PESC; la organización de *audiencias y seminarios* sobre los temas más diversos, etc.

5. Conclusiones

En primer lugar, y a la luz de lo expuesto en el presente capítulo, se puede concluir que el Parlamento Europeo juega un papel creciente en la proyección exterior de la Unión. Este papel es especialmente importante cuando se consideran las diversas áreas de la acción exterior de la Unión en su conjunto, esto es: política de comercio; cooperación al desarrollo; aspectos exteriores de las políticas monetaria, de investigación y del medio ambiente; acuerdos internacionales derivados de otras políticas comunitarias como pesca, agricultura y transporte; política exterior en sentido estricto (PESC y PESD) y aspectos internacionales en materia de justicia y asuntos de interior. Así considerada, en efecto, la confluencia de sus distintas competencias legislativas (y en primer lugar la codecisión), presupuestarias, de aprobación de los acuerdos internacionales más importantes (sobre todo de adhesión y asociación), y de control de la actividad de Comisión y Consejo confieren al PE un papel indiscutible y una influencia decisiva.

La contribución del PE a la proyección exterior de la Unión Europea varía, en cambio, si se considera de forma individualizada. Sin que resulte una sorpresa, la contribución del Parlamento encuentra su expresión máxima en las materias y las políticas comunes en las que dispone de competencias explícitas en su más alto grado (como la codecisión respecto del marco legislativo de la política de cooperación al desarrollo o el dictamen conforme respecto de los acuerdos de adhesión y asociación). Su influencia resulta también decisiva en relación con aquellos gastos respecto de los cuales dispone de amplias facultades presupuestarias por su carácter no obligatorio (GNO), y que en el conjunto de la acción exterior de la Unión para 2007 suponen 7.350 millones de euros, incluidos los nuevos Instrumentos de Preadhesión (IPA), para la Política de Vecindad (ENPI), Estabilidad (IS), Cooperación al Desarrollo y Cooperación Económica (DCECI), y Promoción de la Democracia y los Derechos Humanos.

En materia PESC concretamente, el PE desempeña un papel menos relevante de lo que dicha institución desearía, pero sin duda mucho más importante en la práctica de lo que comúnmente se cree. Dado el carácter eminentemente político y la estrecha vinculación de la PESC con la

soberanía estatal, la influencia política y la visibilidad del PE dependen directamente de la existencia o no de un amplio respaldo parlamentario, esto es, del logro de un consenso político sólido sobre el tema en cuestión. Cuando dicho consenso existe, la legitimidad democrática que le confiere la elección directa de sus miembros multiplica el efecto político y mediático de las posiciones del PE. A la inversa, la inexistencia de consenso político hace que las tomas de posición del PE obtenidas por una mayoría escasa tiendan a ser interpretadas desde una óptica puramente competencial y partidista, debilitando decisivamente el papel jugado por dicha institución.

Por otro lado, resulta fundamental adecuar los modos e instrumentos de la PESC al conjunto de la acción exterior de la Unión. Las disposiciones del Tratado Constitucional no constituyen por sí solas remedio suficiente, puesto que de no ser drásticamente revisadas la PESC mantendrá su naturaleza intergubernamental, sus procedimientos de decisión seguirán lastrados por la posibilidad del veto, y el papel de las instituciones comunitarias seguirá siendo sumamente limitado y, a menudo, inexistente. Ahora bien, aunque es cierto que la política exterior es atributo del poder ejecutivo, no lo es menos que corresponde a los Parlamentos la facultad de controlarla.

Sin modificar el actual proceso de toma de decisiones, caben sin embargo soluciones prácticas para aumentar la coherencia y eficacia de la acción exterior y el papel del PE al respecto, tales como:

- hacer un mayor uso del voto por mayoría cualificada;
- mejorar la coordinación de la Unión y la coherencia de sus tomas de posición en las organizaciones internacionales, así como el papel de la Comisión en las diversas organizaciones regionales;
- compartir sin reservas la información, los informes y los análisis elaborados por los servicios, las delegaciones, los representantes especiales, las embajadas, etc. de la Unión, sus Instituciones y los Estados miembros,
- celebrar periódicamente reuniones conjuntas entre el grupo de Comisarios responsables de las relaciones exteriores, el Alto Representante/Secretario General del Consejo y las delegaciones de las Comisiones del PE que se ocupan de la acción exterior, con el fin de evaluar y coordinar mejor las prioridades estratégicas,
- celebrar periódicamente reuniones conjuntas entre los grupos de trabajo del Consejo, el COREPER, la Comisión y los ponentes del PE, con el fin de conocer mejor las posiciones respectivas.

A menudo, la contribución del PE a la acción exterior resulta de la expresión y adopción de posiciones sobre temas y cuestiones delicadas que las otras instituciones de la Unión o sus Estados miembros no desean evocar directamente pero que subyacen de hecho al debate político e interinstitucional en curso. Así sucedió, a título de ejemplo, cuando el PE pidió en la pasada legislatura la suspensión del Acuerdo de Asociación con Israel durante la segunda Intifada, y así sigue sucediendo en los debates que tienen lugar en el contexto de la ampliación de la Unión, de las resoluciones del PE sobre la situación en terceros países, o en materia de investigación de las actividades de ciertos servicios de inteligencia, como las llevadas a cabo por sus comisiones temporales sobre la red de espionaje electrónico Echelon o las actividades ilegales de la CIA en Europa.

A la inversa, no resulta tampoco infrecuente que la intervención del PE en el ámbito de la acción exterior de la Unión, al igual que sucede en el ámbito de lo comunitario por excelencia (esto es, las políticas comunes), lo sea en cuanto punta de lanza de los intereses nacionales, con las delegaciones nacionales de los diversos grupos políticos defendiendo abiertamente los puntos de vista de sus respectivos gobiernos.

En todo caso, la contribución del PE a la acción exterior del PE resulta fundamental en la medida en que sus Miembros son directamente elegidos mediante sufragio universal, están obligados a actuar de forma independiente de sus gobiernos y confieren por lo mismo una legitimidad incontestable a la acción exterior de la UE. El PE desempeña, en fin, un papel clave para entender los intereses y superar las rivalidades nacionales, y contribuye así de forma decisiva al logro de la Europa más fuerte en política exterior que demandan tanto los ciudadanos europeos como los interlocutores externos de la Unión.

Notas

¹ La presente contribución escrita representa únicamente los puntos de vista de su autor, y no compromete al Parlamento Europeo como Institución. Correl: josejavier.fernandez@europarl.europa.eu

² Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera, *DOC* 139, 14.06.2006.

³ Véase al efecto J. FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, "La ratificación del Tratado Constitucional y su impacto sobre la Política Exterior de la UE", en: *Anuario CIP 2006*. Barcelona: Icaria editorial, mayo 2006, pp. 171-185.