

## **PROCESOS DE COOPERACIÓN ENTRE EL CONSEJO DE EUROPA Y LA UNIÓN EUROPEA: ALGUNOS PROGRAMAS COMUNITARIOS.**

**Por: Fredesvinda Insa Mérida.**

Departamento de Sociología y Análisis de las Organizaciones  
de la Universidad de Barcelona.

Grupo de trabajo nº 8, 3ª sesión. Dirección: C/ Dr. Ferrán nº 11bis 9º, 08034 Barcelona.

Tfno: 93 203 79 32, Fax: 93 280 11 99 y Móvil: 677 28 86 71.

E-mail: [freditas@hotmail.com](mailto:freditas@hotmail.com)

### **1. INTRODUCCIÓN.**

La física cuántica nos aportó un paradigma nuevo denominado *caos*<sup>1</sup>, que se fundamentaba en que todo orden preestablecido parte de unas condiciones iniciales dadas, que son sensibles y dependientes entre sí. El *caos* fue interpretado como el tiempo que transcurre desde el momento que se produce una alteración en esas condiciones iniciales, hasta que se genera un cambio en el orden primero.

Cierto es, que no siempre estos cambios son perceptibles o tenidos en consideración como importantes. También, es dificultoso plantearse la predicción, a partir de la observación y análisis de las variaciones que se han producido, puesto que, son muchos los actores se interrelacionan entre sí a gran velocidad.

Este efecto mariposa hace que cualquier variación que se produzca en el lugar más alejado del Cosmos impacte, directa o indirectamente, en el conjunto del orden global. Esta afirmación, estimo que también es válida y aplicable al orden social, entendiéndolo como una red de redes<sup>2</sup>, en la cual, Europa es uno de los actores que se interrelaciona interna y externamente con todos los demás actores sociales existentes.

Bajo esta perspectiva abordaré mis reflexiones fundamentadas en la siguiente pregunta principal ¿cuáles son las relaciones entre la Unión Europea y el Consejo de Europa?. En líneas generales y como primera aproximación se podrían clasificar en cuatro grandes

---

<sup>1</sup> Ruelle, D. (1993): Pp. 67-70.

<sup>2</sup> Rodríguez, J.A. (1995): Pp. 1-10.

categorías las relaciones existentes entre el Consejo de Europa y la Unión Europea en función al ámbito de pertenencia de los fines que se pretenden conseguir en cada institución.

La primera gran categoría hace referencia al más amplio sentido del **derecho**: cooperación jurídica, derecho privado, derecho internacional público, tecnología de la información y derecho, protección de datos, protección animal, eficacia de la justicia, nacionalidad, cooperación judicial en el ámbito penal, crimen organizado, la Cibercriminalidad, derechos humanos, medio ambiente, ordenación del territorio y la Corte Europea de los Derechos Humanos, entre otros<sup>3</sup>. La segunda categoría tiene como referente el ámbito **social** y trata los temas de: bioética, asilo y movimientos de personas, corrupción, Carta Social Europea, igualdad entre hombres y mujeres, racismo y xenofobia, minorías, educación y formación sobre los derechos humanos, la cohesión social y calidad de vida, salud, seguridad democrática y políticas educativas, juventud, deporte y el centro europeo para la interdependencia y la solidaridad mundial, entre otras<sup>4</sup>. El tercer gran grupo de relaciones institucionales abordan temas **culturales** y se plantean cuáles han de ser las relaciones existentes entre ambas organizaciones en materia de: medios de comunicación, el observatorio europeo audiovisual, la cohesión cultural y el pluralismo de culturas, la educación, la política lingüística para una Europa multilingüe y multicultural, el centro europeo para las lenguas vivas, la enseñanza superior e investigación, la cultura, el patrimonio cultural, la fundación europea del patrimonio, entre otros<sup>5</sup>. Por último, la cuarta categoría de relaciones son las **políticas** que se ocupa de: las actividades intergubernamentales, la cooperación para la democracia local y regional, la cooperación transfronteriza, las relaciones entre la Asamblea Parlamentaria y el Parlamento Europeo, el Congreso de poderes locales y regionales de Europa, etc<sup>6</sup>.

Por consiguiente, afirmar que el Consejo de Europa coopera con la Unión Europea a través de sus instituciones en materias sociales, jurídicas, culturales y políticas, sería lo mismo que sostener la hipótesis que planteo en este estudio: *El Consejo de Europa a*

<sup>3</sup> Como se puede observar en el Anexo 1, Pp: 23-29 y 31, 32, 48, 49 y 54.

<sup>4</sup> Como se puede observar en el Anexo 1, Pp: 24, 25, 28, 29, 32-37, 41, 45, 47, 48 y 55.

<sup>5</sup> Como se puede observar en el Anexo 1, Pp: 33, 35 y 39-45.

<sup>6</sup> Como se puede observar en el Anexo 1, Pp: 23, 31, 32y 49-53.

*pesar de ser una organización no comunitaria, sus recomendaciones producen efectos legales, políticos, sociales y culturales en los ciudadanos de la Unión Europea. Esta influencia del Consejo de Europa se concreta en los programas que establecen y desarrollan las instituciones europeas y a través de ellos se dirige a los agentes sociales de los estados de la Unión Europea canalizando recursos económicos y humanos hacia sectores sociales considerados de interés general por el Consejo de Europa.*

Sería deseable analizar y profundizar en todas y cada una de las relaciones mantenidas entre el Consejo de Europa y la Unión Europea enunciadas en el inicio de la introducción y algo más detallados en el Anexo I, pero debido a su extensión y complejidad relacional este trabajo se centra en el estudio de las relaciones relevantes como son la cooperación jurídica y la cooperación social. Pretendo conocer ¿cuál es la influencia efectiva que ejerce el Consejo de Europa en la Unión Europea?. El Consejo y la Unión Europea en la categoría del derecho cooperan en catorce materias<sup>7</sup> y en temas sociales cooperan en dieciocho materias<sup>8</sup> siendo estos los ámbitos de intervención de ambas instituciones que relacionan el mayor número de subcategorías y por lo tanto en los que centro mi estudio.

En el primer apartado de esta investigación profundizaré en los programas comunitarios más relevantes en materia jurídica que están en fase de desarrollo actualmente, en el segundo los referidos a los temas sociales, centrándome fundamentalmente en el programa Daphne y el tercer apartado, que es el cuarto punto de este trabajo, se refiere a los procesos de relación institucional, y está dividido en dos subapartados titulados: a.- La mediación familiar y b.- la participación social voluntaria, finalizando con un quinto y último apartado que es la conclusión.

---

<sup>7</sup> Que son la cooperación jurídica, el derecho privado, el derecho internacional público, la tecnología de la información y derecho, la protección de datos, la protección animal, la eficacia de la justicia, la nacionalidad, la cooperación judicial en el ámbito penal, el crimen organizado, la cibercriminalidad, los derechos humanos, el medio ambiente y la ordenación del territorio y la Corte Europea de derechos humanos, obtenido de las páginas 1-3 del Anexo I de la investigación titulado *la Cooperación entre el Consejo de Europa y la Unión Europea*.

<sup>8</sup> Que son bioética, asilo y movimientos de personas, corrupción, crimen organizado, los derechos humanos, la carta social europea, igualdad entre hombres y mujeres, racismo y xenofobia, minorías, educación y formación sobre los derechos humanos, cohesión social y calidad de vida, salud, cohesión social, seguridad democrática y políticas educativas, deporte, la Corte Europea de los Derechos Humanos, el centro europeo para la interdependencia y la solidaridad mundial además del programa Octopus II, obtenido de las páginas 1-3 del Anexo I de la investigación titulado *la Cooperación entre el Consejo de Europa y la Unión Europea*.

## 2. PROGRAMAS JURÍDICOS.

Como consecuencia de las relaciones mantenidas entre el Consejo de Europa y la Unión Europea en las que se plantean abordar la cooperación jurídica entre los países miembros del Consejo de Europa, se aprueban y desarrollan unos programas de acción comunitaria que afectan e involucran a todos los Estados miembros de la Unión Europea mediante el desarrollo de sistemas de control, evaluación colectiva, programas de cooperación en materias de: corrupción, blanqueamiento de capitales, crimen organizado, etc.<sup>9</sup>. Como resultado de estas relaciones entre ambos organismos la Comisión Europea presentó al Consejo de Europa una propuesta de creación de programa en materia general y penal denominada **Grotius II**, dotado de un presupuesto entorno a los dos millones de euros para el ejercicio del 2001<sup>10</sup>. Los objetivos generales de este programa pretenden contribuir a dotar a los ciudadanos de un alto nivel de protección dentro de un espacio de libertad, seguridad y justicia, estimulando el conocimiento recíproco de los sistemas jurídicos y judiciales, así como, facilitar la cooperación judicial y penal entre los estados miembros. Respecto a los objetivos específicos que desean alcanzar con este programa destacan: la preparación de acciones en el campo de la cooperación judicial, como por ejemplo, el reconocimiento mutuo de las decisiones judiciales; la ayuda y puesta en marcha de los instrumentos que se adopten, como puede ser la Convención de ayuda mutua en materia de cooperación judicial general y penal; reforzar las medidas de conocimiento recíproco en materias de interés común de los estados miembros, como por ejemplo la utilización de las nuevas tecnologías; desarrollar conjuntamente acciones locales con vistas a mejorar la cooperación en algunos temas como pueden ser los que se enmarcan en la lucha contra la pedofilia y la creación de organizaciones y grupos de profesiones como podrían ser los jueces especializados los servicios comunes de ayudas a las víctimas.

---

<sup>9</sup> Ver página 23 del Anexo 1 de la investigación titulado *La cooperación del Consejo de Europa con la Unión Europea*.

<sup>10</sup> El texto de Grotius II se ha obtenido de internet el día 5 de mayo de 2001 de la dirección electrónica [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)

Ahora bien, estos proyectos como mínimo han de ser desarrollados por tres estados miembros o bien por dos estados miembros de la Unión Europea y uno de un país candidato a la adhesión. En todos los casos estos proyectos se desarrollarán bajo el régimen de cofinanciación correspondiendo como máximo el 70% del coste del proyecto a la Comisión Europea.

Personalmente considero, que los programas que se desarrollan en la Unión Europea son indicadores sociales que recogen dos dimensiones importantes. La primera dimensión corresponde al objeto fundamental del programa, que asumo como un indicador relevante de los retos o problemas generales a los que responden las Instituciones europeas con acciones y programas específicos. Ahora bien, esos indicadores al mismo tiempo corresponden a los temas que se han debatido en el seno del Consejo de Europa resultando que se aplican sus Resoluciones desde las Instituciones de la Unión Europea. La segunda dimensión me indica las prioridades temáticas que tienen las instituciones mediante los ámbitos de actuación que tiene cada programa. Por consiguiente, considero que las acciones comunitarias son unos indicadores de los objetivos y prioridades institucionales en el fomento y creación de un espacio europeo cohesionado.

La acción **Robert Schuman**, entró en vigor el 14 de julio de 1998 para un período de 3 años. Estaba destinado a mejorar los conocimientos de los jueces y abogados en materia de derecho comunitario mediante el fomento de iniciativas de formación e información. La creación del programa se basó en la experiencia adquirida durante la fase piloto de 1997 y 1998 la puesta en marcha del proyecto fue a comienzos de 1999. El objetivo principal de la acción Robert Schuman fue difundir y mejorar la aplicación del derecho comunitario en beneficio de los ciudadanos, los consumidores y las empresas mediante la sensibilización de los jueces y abogados de la unión hacia esa normativa. Se basa en una serie de acciones como son: proyectos de formación: cursos, seminarios, jornadas de estudios, simulación de procesos; proyectos de información: creación y difusión de instrumentos de información en papel o electrónicos; iniciativas de acompañamiento: proyectos originales, no incluidos en las categorías anteriores.

El interés de divulgar el derecho comunitario se debe a que se interpreta la norma jurídica como otra manifestación cultural que tiene que ser conocida, interpretada y

aplicada para que todos los ciudadanos puedan beneficiarse de ellas. Difícilmente se producirá este beneficio si abogados y jueces son profesionales incompletos por desconocer el derecho comunitario. Por consiguiente, esta acción indirecta persigue el fin último de facilitar que los ciudadanos que dispongan de una mejora cualitativa de los agentes que administran la justicia.

Mediante la observación del programa **Grotius II** se puede afirmar con facilidad que en materia penal los países miembros de la Unión Europea tienen planteado el reto de dar una respuesta satisfactoria a unos problemas que se consideran fundamentales en estos momentos<sup>11</sup>. Luego simplemente con la observación de este programa se podría llegar a concluir que con él se materializa parte de las conclusiones a las que se llegaron en la 22ª conferencia de Ministros de Justicia de los países miembros del Consejo de Europa y de las discusiones que tuvieron lugar en octubre de 1999, donde se trató la posibilidad de poner en marcha la cooperación jurídica europea, que esencialmente son acciones contenidas como principales en los programas comunitarios.

Otra concreción de las relaciones interinstitucionales se puede observar en el programa **Stop II**. Con él se pretende abordar el objetivo general de ofrecer a los ciudadanos europeos ayuda a las víctimas y prevención para luchar contra la trata de los seres humanos y la explotación sexual de los niños. Para ello, se instrumentan medidas dirigidas a jueces, fiscales, autoridades policiales y aduaneras, servicios públicos responsables en materia de inmigración y controles fronterizos, responsables de los servicios sociales, investigadores y representantes de ONG's y voluntariado.

Al igual que el programa Grotius II, el programa Stop II<sup>12</sup> está dotado con dos millones de euros aproximadamente para el ejercicio 2001. En general el programa ofrece ayuda

---

<sup>11</sup> Como son: el reconocimiento mutuo, la extradición, la coordinación de las autoridades nacionales encargadas de las persecuciones, la criminalidad financiera, el fraude y la corrupción, la criminalidad contra el medio ambiente, los medios de pago, la criminalidad informática, el racismo y la xenofobia, la obtención de pruebas, la designación de expertos, la protección de testigos, la detención provisoria, los criterios de jurisdicción, la asistencia en justicia, la ejecución de las medidas pre-sentenciales, la confiscación, la intercepción de comunicaciones, la ejecución de los juicios: privación de la libertad, demandas, confiscación, penas alternativas, mediación, pruebas... Descritas claramente en la página 5 del programa Grotius II obtenido en la página [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int).

<sup>12</sup> El texto de Stop II se ha obtenido de internet el día 5 de mayo de 2001 de la dirección electrónica

económica para las acciones y medidas recogidas en los ámbitos siguientes. Programas de intercambio y creación de redes; conferencias y seminarios; estudios e investigación; formación y difusión de la información. No obstante, dentro de cada ámbito para este año existen una serie de prioridades<sup>13</sup> que son las que según mi interpretación resultan ser los problemas sociales reconocidos como prioritarios por las instituciones y, por lo tanto, se les concede una importancia mayor.

Otra observación, que me parece relevante, es el hecho de que este programa Stop fue aprobado en su primera versión en 1996 y se reproduce en una segunda etapa con carácter bianual (2001-2002), lo cual indica que el tráfico de seres humanos y la explotación sexual de los niños persiste y además sigue siendo un problema sin resolver. A pesar de los recursos humanos y financieros que desde las instituciones se han movilizad para erradicar lo que todavía hoy se puede denominar problemas de las sociedades europeas.

Como más adelante se analizará se consideran problemas sociales además de los puramente legales, por lo que no solamente se establecen medidas dirigidas a los estamentos judiciales y policiales, sino también se hace extensivo un llamamiento a la colaboración ciudadana, a través de las ONG's tal y como figura explícitamente en este programa Stop II y como analizaré con más detalle en el apartado correspondiente al programa Daphne.

El programa **Oisin II**<sup>14</sup>, que al igual que el programa Stop II es bianual (2001-2002), refleja también la cooperación ente el Consejo de Europa y la Unión Europea. Dispone

---

[www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int).

<sup>13</sup> En materia de lucha contra la trata de seres humanos o explotación sexual de los niños, incluida a pornografía infantil se pretende fomentar los intercambios a nivel europeo entre personas en puestos de responsabilidad, fomentar el lanzamiento de redes con el fin de mejorar la cooperación transfronteriza contra la trata de seres humanos y la explotación sexual de los niños, facilitar los contactos entre responsables de una misma actividad profesional que traten o estén relacionados con estos temas, favorecer encuentros que reúnan jueces, policías, responsables de inmigración y control fronterizo, de servicios sociales, responsables de organismos públicos o privados, mejora de los datos estadísticos y de las diversas fuentes de información, estudios e investigaciones sobre prácticas y métodos para desarrollar y mejorar las situaciones existentes en esta materia, facilitar la creación de módulos de formación sobre temas específicos, medidas para evitar el uso de las telecomunicaciones y estudios de las posibilidades de utilización de las redes de transmisión de datos para la circulación de información actualizada sobre instrumentos jurídicos internacionales, legislación penal y proyectos legislativos todo ello en materia de lucha contra la trata de seres humanos y la explotación sexual de los niños.

<sup>14</sup> El texto de Oisin II se ha obtenido de internet el día 6 de mayo de 2001 de la dirección electrónica [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int).

para su financiación de 8 millones de euros distribuidos en los dos años. Este programa reagrupa las diferentes acciones dirigidas por el título VI del Tratado de la Unión europea<sup>15</sup> en vistas de simplificar su gestión, dar mayor difusión de sus actividades, reforzarla y darle mayor claridad. El programa Oisin fue adoptado el 20 de diciembre de 1996 por el Consejo de Ministros de la Unión Europea<sup>16</sup>, es un programa multianual de intercambios, de formación y de cooperación entre los servicios represivos, que ha cubierto el período 1997-2000. En abril, de este mismo año, se ha adoptado la decisión de establecer la segunda fase del programa Oisin que tomará el título Oisin II. El objetivo general de este programa es dotar a los ciudadanos de un alto nivel de protección en un espacio de libertad, seguridad y justicia, siguiendo el artículo 29 del Tratado de Amsterdam<sup>17</sup>, para ello llevará a cabo las siguientes actividades: la formación, los intercambios y stages, los estudios e investigaciones, los encuentros y seminarios así como la difusión de los resultados obtenidos en el marco del programa. Con el objetivo de ayudar a los países candidatos a prepararse para la adhesión, los responsables de esos países, o incluso de países terceros pueden participar en el programa.

Los proyectos deberán asociar al menos tres estados miembros o dos estados miembros y un país candidato. Los gastos directamente imputables a la puesta en marcha de los proyectos, en términos generales, pueden estar cofinanciados, hasta un total del 70% del

---

<sup>15</sup> Que trata de Justicia y de asuntos interiores y engloba los programas: Falcone (programa multianual de intercambios, de formación y de cooperación destinada a las personas responsables de la acción contra el crimen organizado), Grotius, Odysseus (programa de formación, de intercambio y de cooperación en el dominio del asilo, de la inmigración y de las fronteras exteriores) y Stop.

<sup>16</sup> Acción común 97/12/JAI, JO L7 de 10 de enero de 1997 página 5.

<sup>17</sup> Artículo 29 del Tratado de Amsterdam: *Sin perjuicio de las competencias de la Comunidad Europea, el objetivo de la Unión será ofrecer a los ciudadanos un alto grado de seguridad dentro de un espacio de libertad, seguridad y justicia elaborando una acción en común entre los Estados miembros en los ámbitos de la cooperación policial y judicial en materia penal y mediante la prevención y la lucha contra el racismo y la xenofobia.*

*Este objetivo habrá de lograrse mediante la prevención y la lucha contra la delincuencia, organizada o no, en particular el terrorismo, la trata de seres humanos y los delitos contra los niños, el tráfico ilícito de drogas y de armas, la corrupción y el fraude, a través de:*

- *una mayor cooperación entre las fuerzas policiales, las autoridades aduaneras y otras autoridades competentes de los Estados miembros, ya sea directamente o a través de la Oficina Europea de Policía (Europol) de conformidad con lo dispuesto en los artículos 30 y 32;*
- *una mayor cooperación entre las autoridades judiciales y otras autoridades competentes de los Estados miembros, de conformidad con lo dispuesto en las letras a) a d) del artículo 31 y en el artículo 32;*
- *la aproximación, cuando proceda, de las normas de los estados miembros en materia penal, de conformidad con lo dispuesto en la letra e) del artículo 31.*

coste total del proyecto. Hay que tener en cuenta que la duración del programa es limitada, las acciones prioritarias del programa son muy concretas y los temas generales son tres: refuerzo de la cooperación policial<sup>18</sup>, refuerzo de la cooperación aduanera<sup>19</sup> y el refuerzo de la cooperación horizontal entre los servicios represivos.

El programa **Odiysseus**<sup>20</sup> abarca el período 1998-2002, y su importe es de 12 millones de euros para los cuatro años. Entre sus objetivos generales se inscribe la cooperación práctica de las administraciones encargadas de la aplicación de las políticas de asilo, inmigración y paso de las fronteras exteriores, concebir un programa coherente en el fondo integrando los distintos elementos de una política de cooperación a través de instrumentos como la formación y el intercambio de funcionarios y por último, poner en marcha una verdadera apertura hacia los terceros países y especialmente a los candidatos a la adhesión. Para llevar a cabo los objetivos de este programa se aplicarán acciones en materia de formación de funcionarios ya sea como formadores o como especialistas de alto nivel, también se potenciarán los intercambios de funcionarios entre Estados miembros para complementar la formación y por último se potenciarán los estudios e investigación que tienen por objetivo la puesta a punto y la difusión de material pedagógico, además de estudios o investigaciones en especial para considerar las disposiciones derivadas de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam.

El programa **Falcone**<sup>21</sup> aprobado el 19 de marzo de 1998 por el Consejo de Ministros de la Unión Europea cubre el período 1998-2002 y se suma al mismo ámbito genérico de aplicación de los programas Oisin, Grotius, Odysseus y Stop, por consiguiente con el fin

---

<sup>18</sup> *En los siguientes dominios: formación de policías de todos los niveles, métodos y técnicas policiales, fundamentalmente en los dominios de la policía de proximidad y las relaciones de los servicios de policía con las empresas de seguridad privadas, lucha contra ciertos tipos de criminalidad: tráfico de estupefacientes, el terrorismo, las violencias urbanas, la criminalidad urbana, la criminalidad en materia de medios de pago, y fundamentalmente en lo relacionado con la introducción del euro, la criminalidad contra el medio ambiente, la utilización de medios técnicos de lucha contra el crimen, mantenimiento del orden público, análisis criminológico, participación de las fuerzas policiales a la gestión no militar de crisis en lo que concierne a los aspectos relacionados con la selección, el reclutamiento y la formación y equipamiento de personal.*

<sup>19</sup> En los siguientes dominios: desarrollo de mejores métodos de trabajo para los controles aduaneros, operaciones conjuntas o ejercicios, formación de aduaneros, puesta en marcha de la convención de Nápoles II en lo que concierne a la lucha contra el crimen, estudio de la utilidad de la creación de nuevas fichas informáticas en el dominio de las aduanas (tercer pilar).

<sup>20</sup> El texto de Odysseus se ha obtenido de internet el día 6 de mayo de 2001 de la dirección electrónica [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int).

<sup>21</sup> El texto de Falcone se ha obtenido de internet el día 6 de mayo de 2001 de la dirección electrónica

de evitar duplicidades apareció la necesidad de la creación de Comités de vigilancia. Su presupuesto para el 2000 ascendió a 2 millones de euros, aunque su importe financiero para todo el período de vigencia es de diez millones de ecus. Su objetivo es la formación y cooperación para los responsables de la lucha contra la delincuencia organizada además de reducir los obstáculos que entorpezcan la cooperación entre los Estados miembros de la Unión Europea<sup>22</sup>. Para conseguir este objetivo se han realizado una serie de acciones<sup>23</sup> que van dirigidas a los responsables de la lucha contra la delincuencia organizada<sup>24</sup>. El programa quiere abordar la prevención y represión de la delincuencia europea con un enfoque multidisciplinar. Para conseguirlo se profundizará en el conocimiento de los fenómenos sociales inherentes a la delincuencia organizada; se mejorará la capacitación profesional de los agentes responsables; se intercambiarán experiencias intra-comunitarias; se desarrollarán proyectos y evoluciones conjuntas entre gobiernos.

En definitiva, los programas jurídicos desarrollados por la Comisión Europea verifican parcialmente mi hipótesis sobre la cooperación jurídica entre el Consejo de Europa y la Unión Europea en materia de derecho privado y derecho internacional que se instrumentaliza a través de las acciones y programas de la Comisión Europea y tienen efectos directos e indirectos en los ciudadanos de la Unión Europea.

En este sentido queda demostrado que los efectos del programa Grotius son indirectos puesto que directamente se quiere mejorar la unidad jurídica europea para que los ciudadanos se beneficien de una simplificación en sus relaciones con la justicia, mejoren

---

[www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int).

<sup>22</sup> En concreto los objetivos son: mejorar el conocimiento sobre los fenómenos de delincuencia organizada, mejorar la capacitación profesional de los responsables de combatir la delincuencia organizada, mejorando su conocimiento de las legislaciones y procedimientos vigentes en los diferentes Estados miembros, fomentar el intercambio de las experiencias adquiridas sobre el terreno, facilitar la organización de proyectos conjuntos y una cooperación multidisciplinar duradera, evaluar los requisitos de cooperación y legislación en la aplicación de la estrategia para el nuevo milenio y las demás iniciativas mencionadas en la introducción e impulsar la participación de los países candidatos en proyectos transnacionales.

<sup>23</sup> Proyectos conjuntos entre los Estados miembros, programas de prácticas, organización de encuentros y seminarios, actividades de investigación y estudios especializados, incluidos los de viabilidad operativa y evaluación, difusión e intercambio de información, cualquier otro tipo de actividad que pueda contribuir a la aplicación del plan de acción de lucha contra la delincuencia organizada.

<sup>24</sup> Que son los jueces, los fiscales, los servicios de policía y de aduanas, los funcionarios y agentes públicos encargados de las cuestiones fiscales, del control de las entidades financieras y de la contratación pública, así como de la lucha contra el fraude y la corrupción, los representantes de los medios profesionales a los que pueda afectar la ejecución de determinadas recomendaciones del susodicho plan de acción y finalmente al mundo académico y científico.

su nivel de comprensión del sistema legal de la Unión y por consiguiente se aproxime al sistema y mejore su utilización.

Similar es el proceso del programa Oisin II porque es la ciudadanía en general la última beneficiaria de la cualidad que tengan los servicios represivos de los gobiernos responsables de proteger sus derechos reconocidos en el Consejo de Europa, Unión Europea y Constitución.

De forma simplificada se podría afirmar que con la acción Schuman se inicia la difusión de las normas jurídicas comunitarias entre los profesionales y con el programa Falcone se refuerzan las acciones multidisciplinarias y transnacionales con las que se quiere prevenir, combatir y reprimir las situaciones de delincuencia en el espacio común de la Unión.

### **3. PROGRAMAS SOCIALES.**

A través de la observación de los programas de la Unión Europea pretendo observar cuál es el proceso comunitario que sigue y comparte los objetivos últimos del Consejo de Europa, como pueden ser los relativos a los derechos humanos, cooperación jurídica, asuntos sociales y culturales. Ya se ha comprobado en los procesos jurídicos que existe el riesgo de incurrir en duplicidades, puesto que ni era, ni es una tarea simple, el hecho de delimitar las competencias exclusivas de cada una de las organizaciones. Para este fin Jacques Delors y Marcelino Oreja firmaron el 16 de junio de 1987 unas cartas en las que se explicitaba el marco de referencia en el que habían de desarrollarse las relaciones entre las dos instituciones. Para cada una de ellas se estableció su propio marco de competencias en el que debían definirse las competencias, procedimientos y métodos, lo cual no impide que se intercambien regularmente informaciones que sean de interés común para cumplir las misiones diferentes que tienen cada una de las Organizaciones. También deberán cooperar en la salvaguarda del espacio democrático europeo que tenga en consideración las diferentes identidades de los estados miembros, los diferentes grados de solidaridad y afinidad histórica, geográfica, económica, estratégica, etc. Para conseguir alcanzar estos grandes objetivos, como se ha visto en el apartado anterior, se otorga una relevancia a los programas jurídicos como uno de los instrumentos utilizados para desarrollar acuerdos de cooperación y evitar duplicidades, y a continuación se analiza el qué y cómo se realiza la cooperación institucional en el ámbito social.

El Consejo de Europa y la Unión Europea en materia social mantienen unas relaciones multidisciplinares que abarcan muchos campos temáticos<sup>25</sup>. En este sentido, destaca la Decisión del Parlamento y del Consejo Europeo número 29/2000 CE del 24 de enero de 2000<sup>26</sup>, mediante el que se aprueba un programa de acción comunitaria denominado **Daphne**, que se desarrollará durante los años 2000-2003.

En él se recogen las medidas preventivas para combatir la violencia ejercida sobre niños, adolescentes y mujeres. Estas materias también están desde la perspectiva jurídica

---

<sup>25</sup> Las materias son las siguientes: Bioética, asilo y movimientos de personas, corrupción, La Carta Social Europea, Igualdad entre hombres y mujeres, racismo y xenofobia, minorías, educación y formación sobre los derechos humanos, cohesión social y calidad de vida, salud cohesión social, seguridad democrática y políticas educativas, Juventud, deporte, la corte europea de los Derechos humanos (que también puede pertenecer al ámbito del Derecho) y el centro europeo para la interdependencia y la solidaridad mundial.

<sup>26</sup> Diario oficial de las Comunidades Europeas del 9 de febrero de 2000.

recogidos de forma similar en otros programas mencionados anteriormente<sup>27</sup>. Esta reiteración en el ámbito de intervención social afrontada desde otra dimensión evidencia tanto la prioridad que concede tanto el Consejo de Europa como la Comisión Europea a estos temas. Además se pone de manifiesto que se quieren simultanear acciones complementarias con el fin de intervenir en la misma realidad social en éste caso niños, adolescentes y mujeres. Considerando que la violencia física, sexual o psicológica que se ejerce sobre niños, adolescentes o mujeres son un atentado al derecho a la vida, la seguridad, la libertad, la dignidad y la integridad física o emocional, que además se valora como una amenaza grave para la salud física y mental de las personas afectadas. Por consiguiente, combatir la violencia no es un tema exclusivamente de competencia legal ni de competencia social puesto que las repercusiones tienen efectos que afectan a la Organización Mundial de la Salud, a la Unión Europea en el ámbito de la Justicia, a los asuntos interiores de los estados, a los derechos de la infancia, etc.

En esta línea de pensamiento surgió la iniciativa Daphne a principios de 1997. Con ella se quería dar respuesta a la preocupación suscitada por la violencia que se conocía, se estaba ejerciendo sobre niños, adolescentes y mujeres en Europa, sin que este fenómeno social tuviera una respuesta coherente desde gobiernos, ONG's, agencias gubernamentales y medios de comunicación. La violencia se interpretó en el sentido más amplio que comprende desde los abusos sexuales a la violencia doméstica, desde la explotación comercial a la intimidación escolar, desde el tráfico humano a la violencia fundamentada en discriminación de minusválidos, minorías, emigrantes y cualquier grupo vulnerable socialmente. Además, los proyectos que son financiados por este programa se refieren a áreas donde se ha detectado algún tipo de vacío considerado importante, como por ejemplo en investigación y recogida de datos, intercambio de información y deformación, acciones innovadoras presentadas como proyectos piloto, redes operativas, plataformas de conocimiento, lagunas de estrategias de colaboración y definición de buenas prácticas compartidas por todos los Estados miembros.

En este sentido considero que profundizar en el conocimiento del proceso de desarrollo de una acción puntual, como es la mediación familiar es un elemento relevante que contribuye a explicar las relaciones entre el Consejo de Europa y la Unión Europea y

---

<sup>27</sup> Stop II y Grotius II.

cómo se concretan esas relaciones en acciones puntuales gracias a un programa comunitario, en este caso el programa Daphne.

Con el programa Daphne, la Comunidad Europea intenta aportar un valor añadido a las acciones de los estados miembros en materia de prevención en la violencia ejercida sobre los niños, adolescentes y mujeres, a través de la difusión de información y experiencias la promoción de un planteamiento innovador, la motivación y movilización de todas las partes afectadas. Además, se quiere redefinir y fomentar las buenas prácticas sociales, a través de la innovación y el intercambio de experiencias y resultados obtenidos con las acciones desarrolladas por los Estados miembros. Así mismo, se considera deseable fomentar la implicación de la vida asociativa, fomentando la cooperación entre organizaciones no gubernamentales ONG's, otras organizaciones, autoridades nacionales, regionales y locales. De tal forma que se utilicen con la mayor eficacia posible todos los recursos disponibles y promover esa cooperación entre todas las organizaciones nacionales, internacionales que sean competentes en esos ámbitos. En definitiva, el objetivo fundamental del programa Daphne es contribuir a garantizar un alto nivel de protección de la salud física y psíquica en general y en el que se proteja contra la violencia especialmente a los niños, adolescentes y mujeres. Otro objetivo fundamental es ayudar a las ONG's y otras Organizaciones que están actuando en estos problemas sociales, para que conjuntamente contribuyan al bienestar social de los ciudadanos europeos.

El hecho de que el programa Daphne se repita durante el período 2000-2003, a mi entender, ha de interpretarse como que los 47 proyectos que fueron financiados en 1997 con cargo a este mismo programa en su primera versión, los 49 proyectos correspondientes a 1998 y los 53 proyectos que se realizaron en 1999 en líneas generales se les ha concedido una valoración positiva. Tanto más si se observa que el actual programa Daphne dispone de una dotación superior en 9 millones de euros más que en la anterior iniciativa<sup>28</sup>.

Personalmente opino que este programa que persigue prevenir y proteger de la violencia a algunas de las capas más frágiles de la sociedad, recoge el espíritu del derecho

---

<sup>28</sup> El programa Daphne 2000-2003 está dotado con 20 millones de euros frente al anterior que solamente dispuso de 11 millones de euros, para el período 1997-2000.

entendido como un asunto de la sociedad en la que una pluralidad de seres humanos se interaccionan, generan conflictos y por consiguiente hace falta una autoridad que cuide de las incumbencias comunes (Lacruz Berdejo, 1988:9). Pues bien, en esta línea de pensamiento podríamos encuadrar el hecho de que la figura legal de la mediación familiar (que es de ámbito jurídico y se fundamenta en una Recomendación del Consejo de Europa) sea objeto de financiación por la acción Daphne promovida por la Comisión Europea. Proceso que paso a comentar en el siguiente apartado.

#### **4. PROCESOS DE RELACIÓN INSTITUCIONAL.**

##### **a. La Mediación Familiar**

La tercera Conferencia europea sobre los derechos de la familia sobre *el derecho de la familia en el futuro* (Cádiz, España, 20-22 de abril de 1995) recomendó al Consejo de Europa examinar el tema de la mediación familiar u otros tipos de solución a los litigios familiares a la luz de las conclusiones de la conferencia, y examinar la preparación eventual de un instrumento internacional que contenga los principios relativos a la mediación u otras formas de solución a los litigios familiares.

Tras esta proposición, el *Comité de expertos sobre el derecho de familia* (CJ-FA), bajo la autoridad del *Comité europeo de cooperación jurídica* (CDCJ), elaboró un informe enunciando los principios relativos a la mediación y otros modos de solución de litigios familiares y establecer las proposiciones prestando atención al *Comité europeo de cooperación jurídica* concerniente a la elaboración eventual de un instrumento internacional en esta materia. Para llevar a cabo este mandato, el CJ-FA creó un Grupo de trabajo sobre la mediación y otras formas de solución de los litigios familiares (CJ-FA-GT2). Este grupo de trabajo, bajo la autoridad del CJ-FA, mantuvo tres reuniones en las que se propuso un proyecto de Recomendación sobre la mediación familiar. El CJ-FA consiguió realizar su trabajo sobre el proyecto de recomendación tras su 30ª reunión. Este texto fue revisado a continuación por el CDCJ y adoptado por el Comité de Ministros el 21 de enero de 1998 como la Recomendación nº R(98) 1.

De las investigaciones llevadas a cabo se dedujo que la mediación familiar ha contribuido de manera determinante a la creación y al mantenimiento de las relaciones de colaboración entre los padres divorciados. Es habitual que los padres tengan dificultades para respetar las decisiones que son impuestas por la autoridad judicial u otra autoridad competente, causando así litigios suplementarios y una situación insatisfactoria para los hijos, mientras que las decisiones establecidas por acuerdo entre los padres tienen una mayor posibilidad de resistir con el paso del tiempo, protegiendo de esta forma los intereses de los hijos como *bien superior*, que según mi interpretación sería ese *bien común* anunciado por Lacruz Berdejo (1988:9).

El tema de la reducción de costes no debe considerarse la consecuencia principal de la mediación aunque sí debe considerarse como un beneficio importante. Además de reducir los conflictos y mejorar la comunicación en el seno de las familias, reduce también los costes sociales y psicológicos y se refleja en la salud física y mental, en el

trabajo y los resultados escolares.

La mediación familiar está prevista durante la separación y el divorcio, en todos los países está principalmente destinada a la conclusión de acuerdos concernientes a los niños, aunque también puede utilizarse para solventar otros litigios como las cuestiones financieras y de bienes. Las partes se comprometen voluntariamente a este proceso. La mediación puede llevarse a cabo en un proceso jurídico o extrajurídico. El mediador es un tercero, que no está directamente interesado en las cuestiones que son objeto del litigio, facilita la discusión entre las partes para ayudarlas a resolver sus dificultades y a llegar a acuerdos. La mediación no es un proceso nuevo y no tiene el poder para imponer una solución a las partes, el mediador debe ser neutral e imparcial, y no se espera de él que dé consejos, en particular jurídicos, a las partes ya que es una atribución propia de los abogados, no debe influenciar en el proceso ni ejercer una presión sobre las partes para llegar a un determinado acuerdo.

Como consecuencia de esta Recomendación del Consejo de Europa se derivan acciones fundamentales, una es que hay en la actualidad proyectos en curso en la Unión Europea que investigan la mediación familiar financiados por la Comisión Europea bajo el paraguas del programa Daphne<sup>29</sup>. Otro es que recientemente se ha publicado la ley de mediación familiar de Cataluña<sup>30</sup>, se están debatiendo anteproyectos de ley en la Comunidad Autónoma del País Vasco, Valencia y de Galicia<sup>31</sup>.

Por consiguiente, el proceso se puede resumir en cuatro fases fundamentales: 1.- Reconocimiento de un problema social de ámbito europeo: (1995 celebración de la reunión de Cádiz<sup>32</sup>); 2.- Medidas simultáneas Consejo de Europa<sup>33</sup> y Comisión

---

<sup>29</sup> Proyecto de Investigación sobre la Mediación Familiar: Dafne/00/274/C *Matilde*.

<sup>30</sup> 1/2001, de 15 de marzo, de mediación familiar de Cataluña.

<sup>31</sup> Anteproyecto de ley reguladora de la mediación familiar, octubre de 1999.

<sup>32</sup> Tercera conferencia europea sobre los derechos de la familia en el futuro, España, 20-22 de abril de 1995.

Europea<sup>34</sup>; 3.- Desarrollo de proyectos<sup>35</sup>; 4.- Efectos preventivos y protectores de colectivos sociales.

Por lo tanto, este ejemplo verifica también mi hipótesis, y da cumplimiento al marco de referencia que se estableció para la cooperación entre el Consejo de Europa y la Unión Europea mediante las cartas firmadas el 16 de junio de 1987 por Jacques Delors y Marcelino Oreja y que aún teniendo cada Organismo sus propias competencias, procedimientos y métodos cooperan de forma diferente y simultánea en ámbitos de intervención social que son comunes a ambas organizaciones sin que se produzcan interferencias entre ellas. Además se verifica que las Recomendaciones del Consejo, a pesar de no ser vinculantes producen efectos en las Instituciones comunitarias, nacionales y regionales e inciden directamente en el ordenamiento social de los ciudadanos.

#### **b. La participación social voluntaria.**

Pudiera pensarse que el ejemplo de la mediación familiar podría ser un ejemplo aislado de cooperación entre ambos Organismos, pero es fácil mostrar otros ámbitos similares donde la colaboración inter-institucional tiene efectos en los ciudadanos. Posiblemente uno de los más recientes sea el referente al voluntariado considerando que este año ha sido publicada la recomendación del Consejo de Europa<sup>36</sup> mediante la cual se pretende mejorar el estatuto y el papel que han de desarrollar los voluntarios en la sociedad, ofreciéndolo como una contribución de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa a la celebración del año internacional del voluntariado 2001.

Esta recomendación coincide con los fines de la Comisión en relación a las medidas que estableció concernientes a la cooperación con las asociaciones de solidaridad y el desarrollo del diálogo civil.

En este sentido el Consejo de Europa y la Unión Europea establecen lazos de cooperación en algunas materias fundamentales y de interés común tanto para los países

---

<sup>33</sup> Publicación de la *RECOMMANDATION* n° R (98) 1 sobre la Mediación Familiar.

<sup>34</sup> Programa Daphne.

<sup>35</sup> Proyecto Dafne/00/274/C *Matilde*.

<sup>36</sup> Recomendación 1496 (2001) Discusión de la Asamblea del 24 de enero de 2001 (5ª sesión) (ver Doc. 8917, informe de la Comisión de cuestiones sociales, de la salud y de la familia, especialista: Sra. Gülek).

miembros de la Unión Europea, como para los de nueva adhesión, como son bioética, asilo y movimientos de personas, la corrupción, la carta social europea, la igualdad entre hombres y mujeres, racismo y xenofobia, minorías, educación y formación sobre los derechos humanos, la cohesión social y calidad de vida, salud, cohesión social, seguridad democrática y políticas educativas, juventud, deporte, el centro europeo para la interdependencia y la solidaridad mundial, entre otros.

Ambas entidades otorgan un papel relevante al voluntariado como agente social colaborador en el desarrollo y consolidación de las políticas sociales que se desarrollen en los Estados miembros y que contribuyan a minimizar o erradicar los problemas que estos colectivos tengan o puedan generar en la Comunidad. Esta opinión se fundamenta en el apartado IV D de la Recomendación 1496 (2001) que dice *favorezca mediante medidas e iniciativas diversas la participación al voluntariado de todas las personas y de todas las categorías de población, incluyendo a los líderes políticos, las personas activas o en paro, las personas minusválidas o mayores y retrasados, los inmigrantes, los refugiados y los grupos desfavorecidos*<sup>37</sup>.

Por su parte, la Comisión Europea a través del Comité Económico y Social aprobó un dictamen (COM (2000) 11 final) sobre el documento de reflexión de la Comisión titulado *la Comisión y las Organizaciones No Gubernamentales: El refuerzo de la Colaboración*<sup>38</sup>. Considero que gracias a estos dictámenes la Comisión intenta favorecer las actividades que desarrollan las ONG's dándoles el marco y la institucionalización adecuada con vistas a mejorar la transparencia y la responsabilidad de sus actos así como aumentar la eficacia de las relaciones de trabajo, su coordinación con la Comisión de forma que puedan desarrollar las líneas señaladas en la Recomendación del Consejo de Europa.

En la primera fase de recogida de datos de esta investigación son muchos los programas en los que he encontrado que están abiertos a que sean las ONG's quienes sometan a consideración de la Comisión Europea sus proyectos, con el fin de que se les conceda una subvención, como por ejemplo el programa Stop II. Además destaca que hay una

---

<sup>37</sup> Traducción no oficial del texto original de la Recomendación 1496 (2001) en francés.

<sup>38</sup> Este dictamen se publicó el 13 de julio del 2000 y viene a complementar el dictamen de 10 de diciembre de 1997 sobre la cooperación con las asociaciones de solidaridad como agentes económicos y sociales en el ámbito social (DOC nº 73 de 9 de marzo de 1998 P. 92) y el dictamen de 28 de enero de 1998 (DOC nº 95 de 30 de marzo de 1998 P. 99) sobre el fomento del papel de las asociaciones y fundaciones en Europa.

línea presupuestaria específica para la cofinanciación de las ONG's<sup>39</sup>. En ella, se determina las prioridades que la Comisión establece y que se pueden resumir en dos grandes líneas: la primera corresponde a las acciones de desarrollo realizados por las ONG's europeas en los países en vías de desarrollo. Se concede prioridad a las acciones puestas en marcha en los países menos avanzados o más débiles, los que presentan desventajas considerables o son más vulnerables están en una fase de rehabilitación o necesitan reforzar su sociedad civil como elemento importante para fortalecer el proceso democrático. También las ONG's tienen un papel significativo en países donde la cooperación oficial de la Unión Europea se ha suspendido. La segunda gran línea de acciones son las de sensibilización de la opinión pública en cuestiones de desarrollo de acciones por ONG's europeas, prestando una atención particular a los proyectos que dan importancia a la interdependencia entre la Unión Europea y los países en vía de desarrollo, que tienden a movilizar el sustento a favor de las relaciones Norte-Sur más equitativas e impulsan la colaboración entre ONG's y permiten una participación activa a los miembros en los países en vías de desarrollo. El proceso en su conjunto invita a hacer comentarios puesto que, con este proceso se institucionaliza por un lado el voluntariado y a través de él se pone de manifiesto una parte muy importante del poder de las instituciones europeas puesto que mediante la dirección y control de lo voluntario el Estado supranacional ejerce su autoridad sin tener que ejercitar su capacidad coactiva o su poder jurídico político, movilizándolo y orientando esos recursos voluntarios. Esta percepción instrumental de la colaboración social no es realmente novedosa, puesto que ha estado presente en las políticas estatales durante los últimos años (Madrid, 2001:17-44). Posiblemente lo que sí es realmente nuevo es la coordinación interinstitucional para dirigir y controlar la acción voluntaria que se desarrolla dentro de entidades de voluntariado y organizaciones no gubernamentales con criterios de corresponsabilidad con los poderes públicos, complementariedad, gratuidad, responsabilidad y estabilidad.

Desde la perspectiva teórica, se podría decir que los programas comunitarios encuentran su justificación en la conceptualización que desarrolló Weber sobre la noción de sociedad, como *la relación social cuya acción social se inspira en una compensación por motivos racionales ya sea de fines o de valores o de una unión de intereses con igual motivación. La sociedad, de un modo típico, puede especialmente descansar (pero*

---

<sup>39</sup> Cofinancement ONG, Ligne Budgetaire B7. 6000.

*no únicamente) en un acuerdo o pacto racional, por declaración recíproca. Entonces la acción, cuando es racional, está orientada a) racionalmente con arreglo a valores: en méritos de la creencia en la propia vinculación; b) racionalmente con arreglo a fines: por la expectativa de la lealtad de la otra parte (Weber, 1979:33). Puesto que, considero que las acciones que se realizan bajo el paraguas de estos programas son racionales, incorporan valores y creencias que las vinculan, persiguen fines racionales que pretenden ser leales con las expectativas de todas las partes implicadas ya sean públicas o privadas. Por consiguiente, contribuyen a la formación de una sociedad europea en su acepción relacional. Sin embargo, siempre tomando como referente los planteamientos del autor, que afirmó que comunidad es una *relación social cuando la actitud en la acción social se inspira en el sentimiento subjetivo (afectivo o tradicional) de los partícipes de constituir un todo* (Weber, 1979:33). Esta conceptualización si la asumimos en su versión más genérica también podría afirmarse que las acciones comunitarias son elementos constitutivos de la comunidad europea.*

Ahora bien, si se toma la definición weberiana de comunidad en su interpretación más estricta, se tendría que decir que las relaciones sociales derivadas de las acciones comunitarias no contribuyen a la formación de la comunidad europea por no estar inspiradas en sentimientos subjetivos. Sea cual sea la realidad, he creído conveniente introducir esta diferenciación teórica por considerar que podría ser un elemento de reflexión para aquellos que tengan capacidad de influencia política y en base a ella instrumentalizar unos programas y acciones sociales comunitarios en la consecución del fomento y creación de una comunidad europea que supere la noción de sociedad europea.

Sería interesante que el campo de observación de este estudio, es decir, las relaciones y efectos entre instituciones europeas de distinto ámbito de competencias y aplicación lleguen a ser observadas desde la perspectiva sociológica. Debida a que la sociología construye conceptos-tipo, para encontrar reglas generales de las realidades de la acción. Pretende ver si esas reglas pueden *prestar algún servicio para la imputación causal*

*histórica de los fenómenos culturalmente importantes* (Weber, 1979:16). Puesto que considero que en la actualidad las relaciones entre instituciones carecen de esas reglas tipo de carácter general. Lo cual obstaculiza la transparencia de esas relaciones y las relaciones multicausales que se desarrollan con sus Recomendaciones y acciones. Ahora bien, con este comentario no pretendo que se llegue a desarrollar unos conceptos tipo que hayan de darse en la realidad, puesto que como modelos *ideales* es poco frecuente que se materialicen en la realidad en la forma pura del tipo (Weber, 1979:17).

## **5. CONCLUSIONES.**

Con esta investigación se pretendía verificar que las relaciones entre el Consejo de Europa y la Unión Europea, en parte se materializan a través de la Comisión Europea e inciden de forma indirecta y directa en los ciudadanos europeos. Para ello se ha

mencionado que existen varios indicadores relevantes que pudieran utilizarse en estudios posteriores de mayor extensión. Uno podría ser observar las dotaciones económicas con las que están dotados los diferentes programas comunitarios y el grado de relación que tiene esta magnitud cuantitativa con los efectos reales obtenidos. Otro indicador, no menos importante, es el análisis cualitativo de los programas desarrollados como consecuencia de las relaciones habidas entre el Consejo de Europa y la Unión Europea. Con este seguimiento podría evaluarse los impactos de estas relaciones institucionales entre los objetivos perseguidos y conseguidos y los percibidos por la ciudadanía a quien van dirigidas las acciones.

En este trabajo me he limitado a observar a título de ejemplo y sin ánimo de ser una muestra representativa, algunos programas comunitarios y Recomendaciones del Consejo de Europa con el fin de verificar si hay indicios que verifican mi hipótesis: *El Consejo de Europa a pesar de ser una organización no comunitaria, sus Recomendaciones producen efectos legales, políticas, sociales y culturales en los ciudadanos de la Unión Europea. Esta influencia del Consejo de Europa se concreta en los programas que establecen y desarrollan las instituciones europeas y a través de ellos se dirige a los agentes sociales de los estados de la Unión Europea canalizando recursos económicos y humanos hacia sectores sociales considerados de interés general por el Consejo de Europa.*

Resultando que los programas comunitarios generados por la Comisión europea en materia de justicia y de asuntos interiores, por un lado materializan las relaciones entre esas dos instituciones y dan cumplimiento al título sexto del Tratado de la Unión Europea, sobre el intercambio de formación y cooperación destinadas a las personas responsables de luchar contra el crimen organizado (Falcone); Se ocupan del intercambio de los agentes sociales que imparte la justicia (Grotius); Se fomenta la formación, intercambio y cooperación en materia de asilo, de la inmigración y de las fronteras exteriores (Odysseus) y se intercambian conocimientos entre las personas responsables de luchar contra el tráfico de seres humanos y la explotación sexual de los niños, con la pretensión de dar a los ciudadanos un alto nivel de protección en un espacio de libertad, seguridad y justicia (Oisín). Al mismo tiempo, se quiere mejorar la aplicación del derecho comunitario sensibilizando a jueces y abogados hacia esa

normativa (Robert Schuman).

A través del estudio de los programas de acción que se desarrollan en la Europa comunitaria se manifiesta la voluntad institucional de fomentar la interdependencia de los gobiernos y la cooperación de varios estados en las acciones que se realicen. Esta afirmación se ha podido verificar, a través del estudio de los programas de acción comunitaria que plantean en términos de cofinanciación y quieren involucrar a dos o más estados para que colaboren en un proyecto común. Éstas dos grandes formas de intervención social encuentran su máximo exponente en la iniciativa comunitaria con cargo al Fondo Social Europeo EQUAL<sup>40</sup>, en la que se exige que para participar, las solicitudes han de estar suscritas por un conjunto de entidades, de las cuáles dos por lo menos tendrán distinta naturaleza jurídica. Estas han de crear una agrupación de desarrollo y los proyectos se tendrán que realizar conjuntamente con otras agrupaciones de desarrollo transnacionales y no podrán superar el 75% del coste total de los fondos que perciban en forma de subvención pública. Por consiguiente, se fomenta las relaciones intersectoriales y transnacionales además de tener que involucrarse financieramente los actores sociales implicados.

En definitiva, las relaciones Consejo de Europa-Unión Europea contribuyen a la creación del espacio común y la cohesión de los agentes sociales europeos, y no exclusivamente en el marco de la Europa comunitaria, sino en el marco europeo del Consejo de Europa generando impactos en los ciudadanos, que siguen las leyes del *efecto mariposa*.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

Beck, U. (1997). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo respuestas a la globalización*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica. Pp. 223.

---

<sup>40</sup> BOE núm. 92 de martes 17 de abril de 2001.

Berger, P y Luckmann, T. La construcció social de la realitat, un tractat de sociologia del coneixement. Barcelona: Editorial Herder. Pp. 263.

Giddens, A. (1997). *Política, sociología y teoría social, reflexiones sobre el pensamiento social clásico y contemporáneo*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica. Pp. 291.

Lacruz Berdejo, J., de Asis Sancho, F.y Luna Serrano, A. *Parte General del Derecho Civil, Elementos de Derecho Civil I*. 1988. Barcelona, José María Bosch Editor, S.A. Pp. 305.

Madrid, A. *La institución del voluntariado*. 2001. Editorial Trotta. Madrid. Pp. 233.

Rodríguez, J.A. (1995). *Análisis estructural y de redes*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas. Pp. 83.

Ruelle, D. (1993). *Chance and Chaos*. USA: Penguin Books USA. Pp. 195.

Varios. (1997). *Maastricht y el futuro de Europa*. Fundación Pere Ardiaca. Pp. 151.

Weber, M. (1979). *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica. Méjico. Pp. 1237.

[www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)