

# EL RECHAZO POR EL PARLAMENTO EUROPEO AL ACUERDO EEUU-UE SOBRE TRANSFERENCIA DE DATOS SWIFT

**LUIS MANUEL LOMBARDEO EXPÓSITO**

*Doctor en Derecho.*

*Teniente de la Guardia Civil (Escala Superior de Oficiales)*

## **Extracto:**

**T**RAS la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el 1 de diciembre de 2009, el equilibrio de poderes dentro de la Unión Europea se ha visto sensiblemente modificado. Si bien el sistema de codecisión entre Consejo y Parlamento no es algo novedoso, se extiende desde entonces a un sinnúmero de materias. La no adopción del Acuerdo UE-EEUU sobre tratamiento y transferencia de datos de mensajería financiera de la UE a los EEUU, a efectos del programa de seguimiento de la financiación del terrorismo, que ya había entrado en vigor provisionalmente tras ser adoptado por el Consejo de la Unión, es una prueba de este cambio.

Mediante este acuerdo, los EEUU tendrían acceso a los datos Swift, almacenados por esta sociedad en Europa y relativos a las transacciones bancarias intraeuropeas, a efectos de investigar la financiación del terrorismo. Anteriormente, los EEUU accedían a los mismos merced a un servidor de Swift ubicado en su territorio, donde se almacenaban también las transacciones intraeuropeas. Swift anuncia su intención de almacenar los datos de estas transferencias exclusivamente en Europa, obligando al gobierno de los EEUU a negociar un acuerdo con la UE, si no quiere quedar excluido del conocimiento de dichos datos. Dicho acuerdo es suscrito con el Consejo de la UE el día anterior a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, con lo que se excluye la participación del Parlamento Europeo en su negociación y conclusión.

Éste rechaza finalmente el acuerdo, preocupado por las escasas garantías a la protección de datos que considera existen en el mismo, a la falta de reciprocidad y, posiblemente, a su anterior marginación del proceso.

**Palabras clave:** Swift, datos bancarios, financiación del terrorismo, protección de datos.

# THE REJECTION BY THE EUROPEAN PARLIAMENT ON THE EU-US AGREEMENT ON TRANSFER OF SWIFT DATA

**LUIS MANUEL LOMBARDEO EXPÓSITO**

*Doctor en Derecho.*

*Teniente de la Guardia Civil (Escala Superior de Oficiales)*

## **Abstract:**

**F**OLLOWING the entry into force of the Treaty of Lisbon on 1 december 2009, the balance of power within the European Union has been significantly modified. While the system of co-decision between Council and Parliament is not new, since then extends to a host of subjects. The failure to adopt the EU-US Agreement on data processing and transfer of financial messaging EU to the US the purposes of program monitoring terrorist financing, which had already entered into force provisionally upon adoption by the Council of the Union, is proof of this change.

Through this agreement the US have access to Swift data stored by the company in Europe and on intra-bank transactions for the purposes of investigating terrorist financing. Previously the US gained access to them through a server located in its territory Swift which stored also intra-European transactions. Swift announces its intention to store the data for these transfers exclusively in Europe, forcing the US government to negotiate an agreement with the EU, if not to be excluded from the knowledge of the data. The agreement is signed with the EU Council the day before the entry into force of the Lisbon Treaty, which excludes the European Parliament's involvement in the negotiation and conclusion.

He finally rejected the agreement concerned that the guarantees for data protection are considered in the agreement, lack of reciprocity and possibly on its previous marginalization of the process.

**Keywords:** Swift, banking data, financing of terrorism, data protection.

# Sumario

1. Los datos Swift.
2. EEUU, la UE y Swift.
3. Situación actual.
4. Conclusiones. Hacia una Europa de los ciudadanos.

## 1. LOS DATOS SWIFT <sup>1</sup>

Antes de la fundación de la Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (Swift), las transferencias de activos entre entidades bancarias presentaban algunos problemas, referentes a la seguridad, rapidez y falta de estandarización. Para tratar de solucionar dichos problemas, se creó Swift.

Swift es una cooperativa fundada en el año 1973. Gestiona un servicio de mensajes, en el ámbito global, para la transmisión de las instrucciones de pago en la mayor parte de las transacciones bancarias. El sistema Swift no sólo se emplea para las instrucciones de pago, sino para muchas otras operaciones financieras: confirmaciones de ingresos, débitos, etc. Mediante Swift, se transmiten los mensajes, pero los movimientos de fondos se ejecutan mediante las relaciones entre bancos corresponsales o mediante sistemas como CHIPS o Fedwire <sup>2</sup>.

Swift posee oficinas repartidas a lo largo del planeta, pero su sede central está ubicada en La Hulpe, localidad próxima a Bruselas (Bélgica), por lo que se encuentra sometida a la legislación belga. Tras su fundación, el primer mensaje Swift se cursó en el año 1977. En el año 1999 adopta el lenguaje XML. Se rige por un código de conducta para garantizar la utilización correcta de la transmisión del dinero. Algunas cifras pueden permitir hacerse una idea de la dimensión del funcionamiento de Swift <sup>3</sup>: Swift enlazaba 8.830 instituciones financieras en 209 países y territorios a final del año 2008, transmitiéndose por esta red 3,8 millardos de mensajes ese año. España, que en 2008

<sup>1</sup> Los datos sobre la red Swift y sobre CHIPS han sido extraídos de la propia página web de dicha sociedad, en <http://www.swift.com> (consultada el 20 de febrero de 2010) y en el *Manual del examinador* del Federal Financial Institutions Examination Council, en [http://www.felaban.com/lavado/boletines/manual\\_examinador.pdf](http://www.felaban.com/lavado/boletines/manual_examinador.pdf), pág. 126. También hemos de agradecer la gentileza de don Juan Manuel Vera, Director Adjunto de la Oficina Nacional de Investigación del Fraude (ONIF) de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT), que recibió hace tiempo al autor de este trabajo de investigación y llevó a cabo con él un exhaustivo repaso de diversas cuestiones relacionadas con la prevención del blanqueo de capitales. Su amabilidad le llevó a contestar a todas las comunicaciones posteriores que le fueron dirigidas, versando una de ellas sobre el tema de este artículo y cuyas explicaciones han sido reflejadas en el mismo.

<sup>2</sup> Clearing House Payments Company. Se trata de un sistema de liquidación multilateral, propiedad de los bancos. Toda entidad bancaria tiene acceso a la propiedad de la sociedad CHIPS, con derecho a participar en el sistema. Al ser un sistema de liquidación interbancaria, no sólo se transfieren pagos, sino también se ajustan los saldos entre la banca corresponsal, operando en tiempo real. Fedwire es su equivalente centrado básicamente en los EEUU.

<sup>3</sup> SWIFT *Annual Report 2008*, puede descargarse en [http://www.swift.com/about\\_swift/publications/index.page?lang=es](http://www.swift.com/about_swift/publications/index.page?lang=es), página visitada el 23 de febrero de 2010.

ocupó el 13.º puesto por países con mayor número de mensajes, soportó en dicho año un tráfico de 67.750.000 mensajes, con un crecimiento respecto de 2007 del 14,5 por 100, y suponiendo un 1,8 por 100 del total de mensajes Swift.

Por lo que se refiere al concreto funcionamiento de Swift, hay que decir que cada entidad bancaria y cada una de sus oficinas están identificadas por su código Swift, también denominado BIC (Código internacional de identificación bancaria), compuesto de ocho u once caracteres alfanuméricos<sup>4</sup>.

Hay que decir que en una cadena Swift, aunque generalmente se emplea para transacciones financieras internacionales, podrían intervenir dos bancos nacionales, siempre y cuando el origen o destino de los cobros o pagos se pueda ubicar más allá de nuestras fronteras. Imaginemos que un cliente de CajaSegovia quisiera transferir una cantidad a Kazajstán. CajaSegovia carece de corresponsal en Kazajstán, pero hay un banco turco que sí es corresponsal del banco de Kazajstán. CajaSegovia tampoco es corresponsal de dicho banco turco, pero sí lo es el BBVA. El mensaje Swift sería: CajaSegoviaBBVABancoturcoBancodeKazajstán. Ésta sería una cadena Swift, donde, en este caso, existiría una transacción entre bancos nacionales.

Respecto a la información que recibe el Estado de Swift (y CHIPS, en su caso), no existe un *reporting* automático, pero el Banco de España sí puede solicitar información puntual de las transacciones, ya que Swift puede recuperar los datos de los mensajes a solicitud de las autoridades competentes. En un mensaje Swift es obligatoria la identificación de ordenante y beneficiario, siendo sancionable la incorrecta identificación. Existen recomendaciones del Banco de España para evitar el blanqueo de capitales, en concreto para evitar operaciones con paraísos fiscales. La entidad bancaria que interviene conoce el país anterior y el posterior, pero en el caso de una cadena más larga, no conoce si en algún momento de la misma ha intervenido un paraíso fiscal. Respecto a la normativa nacional o internacional que regula estas transmisiones, cabe decir que las normas técnicas relativas a los intervinientes, claves, códigos, etc. constituyen un procedimiento operativo interbancario en el ámbito supranacional.

El mecanismo Swift no es en sí mismo una vía de fraude, evasión o blanqueo de capitales, siéndolo, en su caso, el origen o destino de los fondos. Para la detección de un posible blanqueo mediante el uso de este mecanismo o una actividad ligada al financiamiento del terrorismo, deben investigarse las cadenas excesivamente largas y complejas, tamaño y complejidad que dificulta su seguimiento. Si se tiene en cuenta el coste de las comisiones que cada operación lleva consigo, una cadena excesivamente larga implica altos costes, que, en su caso, podrían justificarse con la intención de dificultar el seguimiento de la operación<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Los cuatro primeros son el código de la entidad de crédito, que la identifican a nivel global; después hay dos caracteres, propios del país o zona geográfica en el que se encuentre la sede de la entidad (para España, ES); posteriormente, dos caracteres que identifican a la región o ciudad donde se ubica la central de la entidad financiera y, por último, tres caracteres que identifican a la oficina o departamento de la entidad. Si sólo nos encontramos ocho caracteres, se trata de la oficina principal.

<sup>5</sup> En el mismo sentido, *vid.* LOMBARDEO EXPÓSITO, L.M., *Blanqueo de capitales. Prevención y represión del fenómeno desde la perspectiva penal, administrativa y tributaria*, págs. 62-63, Bosch, Barcelona, 2009.

Incluso es posible que se realicen transferencias en las que se identifica al ordenante como «uno de nuestros clientes», no con su identificación nominal, lo que, obviamente, complica bastante el seguimiento y estudio de este movimiento de capital <sup>6</sup>.

## 2. EEUU, LA UE Y SWIFT

Tras los atentados del 11-S, los EEUU implementaron su «Programa de seguimiento de la financiación del terrorismo» o TFTP. Swift debía transmitir datos relativos a transacciones financieras, a partir de una orden del Departamento del Tesoro, aplicando la Ley de Poderes Económicos en caso de emergencia internacional de 1977 <sup>7</sup>, mediante solicitudes administrativas. Posteriormente, si esos datos, que eran analizados por el Departamento del Tesoro, se correspondían con transacciones sospechosas, se abría una investigación específica.

El problema surge para los EEUU cuando los datos que transmite Swift se refieren a transacciones intraeuropeas, dado que cualquier transmisión de estos datos está sujeta a los estrictos estándares de protección de datos de la UE. Swift había anunciado en 2007 <sup>8</sup> que a finales de 2009 almacenaría los datos intraeuropeos sólo en Europa <sup>9</sup>, no como hasta entonces, en que también se almacenaban en un servidor ubicado en EEUU, por lo que los EEUU ya no tendrían jurisdicción sobre los mismos.

Entre tanto, en la UE se había suscitado el debate sobre si la entrega de los datos por parte de Swift a los EEUU vulneraba las disposiciones establecidas en la Directiva de protección de datos (Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos). Este debate habría sido, junto con otros motivos operativos, la causa de que Swift adoptase la decisión de trasladar el almacenamiento de los datos relativos a transacciones intraeuropeas a Europa.

Por otro lado, el juez francés Jean Louis Bruguière, con una amplia experiencia en asuntos antiterroristas, fue apoderado por la Comisión de la UE, el 10 de marzo de 2008, para determinar si el Departamento del Tesoro de los EEUU cumplía sus compromisos con la UE, en relación con la protección de datos personales procedentes de los Estados miembros. El juez Bruguière debía presentar un informe anual a la Comisión y así lo ha hecho, tanto en diciembre de 2008 como en 2009.

<sup>6</sup> ORTIZ DE URBINA, E.P., «Técnicas de blanqueo de capitales», en *Judicatura y Notariado ante los delitos económicos*, pág. 220, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2006.

<sup>7</sup> El Decreto Presidencial núm. 13224 fue promulgado por el Presidente Bush el 23 de septiembre de 2001, en virtud de la ley citada. Al mismo tiempo, delegó su autoridad en el Secretario del Tesoro, que cursó los correspondientes requerimientos a Swift.

<sup>8</sup> En 2006 salta a la luz pública la noticia de que EEUU está accediendo a los datos Swift de las transacciones europeas, a través de un servidor de esta sociedad, ubicado físicamente en territorio de dicho país. El escándalo motiva que Swift, entre otros motivos, por la solicitud del Parlamento Europeo, decida ubicar el almacenamiento de las transacciones intraeuropeas exclusivamente en Europa. De este modo, el Departamento del Tesoro de los EEUU no puede acceder directamente a estos datos.

<sup>9</sup> En concreto, en Suiza y Holanda.

Estos documentos, clasificados como confidenciales, sólo han sido transmitidos a los miembros de las Comisiones de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior y a los de la de Asuntos Económicos y Monetarios, pero en su contenido se hace referencia, según fuentes periodísticas <sup>10</sup>, a que el juez Bruguière habría obtenido garantías de las autoridades norteamericanas, en relación con la destrucción de datos no pertinentes, al control de la utilización de determinados datos y a que sólo fuesen utilizados en cuestiones relativas al terrorismo. Del mismo modo, se hace referencia a que los datos obtenidos de Swift por las autoridades norteamericanas habrían permitido apoyar las investigaciones sobre proyectos de atentado en vuelos trasatlánticos al Reino Unido en 2006; descubrir a los miembros de un grupo de la Unión por la Yihad islámica en Alemania en 2007; también, se habría identificado a personas ligadas al movimiento islámico terrorista en EEUU y España y, lo más importante para nuestro país, a mediados de 2009, se habría descubierto información sobre la organización terrorista ETA.

El 27 de julio de 2009, el Consejo autorizó a la Presidencia, asistida por la Comisión y a propuesta de ésta, a negociar un acuerdo entre el Gobierno de los EEUU y la UE sobre la transferencia de datos bancarios, lo que trascendió poco después a la prensa. Así pues, el 17 de septiembre, el Parlamento Europeo (en adelante, PE) aprueba una resolución en la que se solicitaba que en el acuerdo con los EEUU se respetasen los derechos de los ciudadanos europeos en relación con la protección de datos.

Pero un día antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el 30 de noviembre de 2009 <sup>11</sup>, los Ministros de Justicia e Interior de los Estados miembros suscribieron un acuerdo de transferencia de datos bancarios a los EEUU, que debía entrar en vigor el 1 de febrero de 2010. Ciertamente, se trataba de un acuerdo provisional y con una duración de sólo 9 meses, pero se aprobaba el día anterior a que el PE pudiese ejercer sus competencias de codecisión con el Consejo en esta materia.

La Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del PE, el día 4 de febrero de 2010, emite una Recomendación para rechazar la aplicación del Acuerdo (que se estaba aplicando provisionalmente) entre la UE y los EEUU, sobre el tratamiento y la transferencia de datos de mensajería financiera de la UE a los EEUU a efectos del programa de seguimiento de la financiación del terrorismo, ya que se le considera contrario a los principios que regulan la protección de datos en la UE, en concreto, a los de necesidad y proporcionalidad.

Una vez el acuerdo llega al Pleno del PE, éste, tras una primera votación con la finalidad de aplazar una decisión sobre el fondo (solución propugnada por el Ministro Rubalcaba, en nombre del Consejo, mientras se negociase un nuevo acuerdo que recogiese las demandas del PE), que fue derrotada por escaso margen (290 a favor, 305 en contra y 14 abstenciones), rechaza el acuerdo provisional por 378 votos a 196, junto con 31 abstenciones.

<sup>10</sup> STROOBANTS, J.P., «L'accord "Swift" participe à "la sécurité globale", selon Jean-Louis Bruguière», diario *Le Monde*, 4 de febrero de 2010, en [http://www.lemonde.fr/europe/article/2010/02/04/l-accord-swift-participe-a-la-securite-globale-selon-jean-louis-bruguieres\\_1301338\\_3214.html](http://www.lemonde.fr/europe/article/2010/02/04/l-accord-swift-participe-a-la-securite-globale-selon-jean-louis-bruguieres_1301338_3214.html), página consultada el 22 de febrero de 2010.

<sup>11</sup> Recordemos que el Tratado de Lisboa entró en vigor el 1 de diciembre de 2009.

Tanto la Comisaría de Asuntos de Interior, como el Ministro Rubalcaba, si bien admitieron las carencias del acuerdo provisional, defendieron su vigencia, alegando que el sistema había permitido prevenir acciones terroristas y detener a personas responsables de terrorismo.

Los miembros del PE acusan al acuerdo de asimétrico y a la negociación para su conclusión de poco transparente. Además, consideran que los datos que se facilitan a los EEUU no sólo permiten detectar transferencias destinadas a realizar actividades ilegales, sino también podrían ser utilizados abusivamente para el espionaje industrial a gran escala. El eje central de la lucha contra el terrorismo debe ser la necesidad y la proporcionalidad. Por ello, debe lograrse un equilibrio entre las medidas de seguridad y la protección de las libertades públicas y los derechos fundamentales.

### 3. SITUACIÓN ACTUAL

El intercambio de datos financieros puede llevarse a cabo en el marco del Acuerdo sobre Asistencia Legal Mutua UE-EEUU, en vigor desde el 1 de enero de 2010, cuyo artículo 4 permite acceder a determinados datos financieros.

Por su lado, según el Consejo de la UE, la Comisión iniciará una nueva negociación con los EEUU, que debe garantizar tanto las garantías procesales y los derechos de defensa, como la legislación de protección de datos europea y de los Estados miembros.

En síntesis, el PE exige al Consejo que cualquier acuerdo con los EEUU sobre transferencia de datos bancarios debe asegurar que los datos sólo se obtienen y transfieren para luchar contra el terrorismo, tal y como éste viene definido en la normativa europea<sup>12</sup>, y que su tratamiento, almacenamiento y utilización no sea desproporcionado con el fin perseguido. Que las solicitudes se basen en casos específicos, estén sujetas a límites temporales y supeditadas a autorización judicial y que los datos no referidos a investigaciones en los EEUU sean borrados. También exige que se les ofrezcan a ciudadanos y empresas los mismos derechos de defensa y acceso a la justicia que existen en la UE y que puedan someterse a examen judicial en los EEUU tanto la legalidad como la proporcionalidad de las solicitudes. Por otro lado, deben establecerse, respecto de los datos cedidos, los mismos mecanismos de recurso que se aplicarían a los datos mantenidos en la UE, incluyendo una compensación, caso de tratamiento ilegal. Debe prohibirse la cesión a terceros que no sean autoridades públicas encargadas de luchar contra la financiación del terrorismo. Por último, se exige reciprocidad por parte de los EEUU.

Incluso el PE llega a señalar a la Comisión que quizá sería conveniente establecer un programa similar al americano («Programa de seguimiento de la financiación del terrorismo» o TFTP) en el ámbito de la UE, y requiere información para él y para los Parlamentos nacionales del desarrollo de las negociaciones.

<sup>12</sup> Decisión marco del Consejo 2002/475/JAI, de 13 de junio de 2002, sobre la lucha contra el terrorismo.



Por su parte, los EEUU podrían intentar acceder a dichos datos mediante acuerdos con los países europeos en que se encuentran los servidores de Swift (Suiza y Holanda).

El Consejo, a su vez, ha emitido una declaración <sup>13</sup> en la que explica que ha llevado a cabo el proceso de negociación del acuerdo, ante los beneficios que se obtenían de la entrega de los datos a EEUU y el riesgo que para la lucha antiterrorista suponía el cortar dicha fuente de información, por el traslado a Europa de los servidores de Swift. Se vio obligado a cerrar un acuerdo provisional, porque la entrada en vigor del Tratado de Lisboa modificaba las condiciones de formación de la voluntad de la UE, pero, entre tanto, debía existir un instrumento que permitiese a los EEUU seguir accediendo a los datos, en beneficio de la seguridad global.

En el instrumento rechazado por el PE, además, se habían incorporado la mayor parte de las peticiones formuladas por el propio PE, en su Resolución de 17 de septiembre de 2009.

Respecto a la negociación de un nuevo acuerdo, previamente el Consejo negociará un acuerdo interinstitucional con el PE, para que éste acceda a la documentación clasificada de la negociación. Además, le informará inmediatamente de todas las fases de la misma. Respecto del acuerdo con los EEUU, el Consejo estima que debe contener garantías sobre la limitación de la protección de datos personales (finalidad, eliminación, reparación efectiva, etc.). En definitiva, asume una gran parte de la posición del Parlamento, quizás porque ésta, en el fondo, no era tan divergente de la suya como pudiera deducirse del rechazo del acuerdo por este último.

#### 4. CONCLUSIONES. HACIA UNA EUROPA DE LOS CIUDADANOS

El asunto estudiado permite sacar a la luz con claridad tres cuestiones del mayor interés.

En primer lugar, en la UE, como en el resto de las sociedades democráticas, es patente la tensión dimanante del binomio libertad-seguridad. Tras los atentados del año 2001 en los EEUU, las medidas para luchar contra la amenaza que supone el terrorismo se han visto exacerbadas y, en ocasiones, han provocado el sacrificio de algunos derechos y libertades. Se trata en este momento de saber hasta dónde ese sacrificio va a tener lugar. Y el PE, en este asunto, ha trazado una línea nítida. El límite debe encontrarse en el principio de proporcionalidad. La proporcionalidad implicaría que no puede lesionarse el derecho a la intimidad de las personas más allá de lo estrictamente indispensable, bajo supervisión judicial y respetando estrictamente la ley, en el seno de la más clásica tradición jurídica europea.

En segundo lugar, consideramos que el análisis del asunto manifiesta esa especial relación existente entre Europa y los EEUU, las dos mayores democracias del mundo actual. Una relación

<sup>13</sup> Puede consultarse en lengua inglesa en [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/112850.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/112850.pdf), página consultada el 23 de febrero de 2010.

que, en muchas ocasiones, no está formulada en pie de igualdad. Es obvio que no es lo mismo una potencia unida políticamente que un conjunto en proceso de construcción pero sin una identidad política aún clara. En el asunto Swift podemos observar algunas muestras de esta relación, un tanto asimétrica: los datos son servidos desde Europa hacia EEUU y, posteriormente, EEUU devuelve informaciones a Europa, pero no sabemos si todas las posibles, ni la calidad de las mismas. Además, los EEUU acceden a las transacciones intraeuropeas, pero los países de la UE no acceden a las transacciones intraestadounidenses. Por eso, el PE interesa en la última resolución citada que quizá sería conveniente establecer un programa similar al «Programa de seguimiento de la financiación del terrorismo» americano.

Una de las virtualidades del nuevo Tratado de Lisboa va a ser que, en las relaciones UE-EEUU, el PE va a hacer sentir la voz de los ciudadanos. No se trata de que el Consejo carezca de legitimidad o la tenga disminuida, ya que la misma le viene dada por los Tratados de la Unión. Lo que ocurre es que el PE tiene una doble legitimidad, la que le dan los propios Tratados y la legitimidad democrática que le proporciona la elección popular de sus miembros, lo que les hace mucho más sensibles a las inquietudes de los ciudadanos de la UE, mucho más que los miembros del Consejo, que son designados por los Gobiernos de los Estados miembros, que a su vez lo son por sus respectivas Cámaras, por lo que el voto popular les resulta algo mucho más lejano.

Sobre esta cuestión, los sentimientos que hacia los EEUU experimentan los ciudadanos de los distintos países de Europa, que forzosamente van a manifestarse en sus representantes en el PE, no siempre serán los mismos que los que guían la política exterior de los Estados miembros de la UE.

Por último, se ha producido un cambio en el reparto de poderes dentro de la UE. Si bien la codecisión en el seno de la Unión no es una novedad, afecta hoy a un mayor número de materias, por lo que es obvio que el Parlamento adquiere una cada vez mayor relevancia. Hemos visto en el asunto Swift que ha reivindicado su propia dignidad ante el otro colegislador, ante el Consejo. Si se une a esto su elección directa por los ciudadanos, sin intermediarios (a diferencia de lo que ocurre en el caso del Consejo o de la Comisión), es patente que se está generando un cambio en la propia naturaleza de la Unión, que parece caminar, no siempre con la firmeza deseable, pero sí sin pausa, hacia una verdadera Unión Europea, una Europa de los ciudadanos.