

LA POLÍTICA EXTERIOR Y LA PROYECCIÓN EXTERNA DE LA UNIÓN EUROPEA. IMPACTO DE LOS TRABAJOS DE LA CONVENCION EUROPEA

Por NATIVIDAD FERNÁNDEZ SOLA

SUMARIO

1. LA PERSONALIDAD INTERNACIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA Y SU REPRESENTACIÓN INTERNACIONAL: 1.1. *Situación bajo la vigencia del Tratado de Niza*. 1.2. *Las consecuencias de una fusión subjetiva en la UE*. 1.3. *Implicaciones diplomáticas: a) la representación internacional de la UE; b) la fusión institucional del Alto Representante para la PESC y el Comisario de Relaciones Exteriores y su relación con la Presidencia del Consejo*. 2. COMPETENCIAS EXTERIORES DE LA UNIÓN EUROPEA; SU INTERPRETACIÓN Y EJERCICIO: 2.1. *Consagración de la tendencia regresiva en la interpretación y aplicación de las competencias de la Comunidad Europea en materia de relaciones exteriores*. 2.2. *Papel de los Estados miembros en la gestión de la PESC*. 3. EL IMPACTO DE LA ESTRUCTURA EN PILARES SOBRE LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA Y SU COHERENCIA. 4. LA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA COMO PARADIGMA DE LAS CONTRADICCIONES DE LA POLÍTICA EXTERIOR EUROPEA. 5. CONSIDERACIONES FINALES.

La importancia política y económica de un actor internacional como la Unión Europea exige ineludiblemente la articulación de una política exterior y de seguridad común coherente y efectiva que permita a la Unión manifestarse y actuar con una sola voz en el ámbito internacional. Solamente por esta vía la Unión Europea puede incrementar su influencia internacional hasta el nivel de su importancia económica, satisfacer las expectativas de los ciudadanos al respecto (1) y reequilibrar en su conjunto el panorama actual de las relaciones internacionales.

(1) La opinión ciudadana queda de manifiesto en los sucesivos Eurobarómetros que re-

En la actualidad, la proyección exterior de la Unión cuenta con dos regímenes diferenciados. El de las relaciones exteriores de la Comunidad Europea (CE) y el de la política exterior y de seguridad común (PESC), por no mencionar la proyección exterior del tercer pilar de cooperación policial y judicial penal. Como es sabido, el primero de ellos es dependiente del pilar comunitario y, en consecuencia, funciona esencialmente con arreglo a los parámetros del Tratado CE. Es decir, en él tiene un papel preponderante el Consejo, si bien la Comisión cuenta con un cauce de participación importante a través de su derecho de representación internacional y de negociación de acuerdos internacionales, y el Parlamento Europeo mediante sus dictámenes conformes imprescindibles en determinadas ocasiones para la prestación del consentimiento en obligarse por parte de la CE. El Tribunal de Justicia, por su parte, realiza el control previo de conformidad del acuerdo con el Derecho originario, en su caso, el control de legalidad *a posteriori* y ofrece la garantía jurisdiccional de los derechos reconocidos por tales compromisos internacionales de la Comunidad Europea. Por su parte, en la PESC el protagonismo absoluto lo ostenta el Consejo, como corresponde a un ámbito de cooperación intergubernamental en el que las instituciones supranacionales carecen de la relevancia que poseen en el ámbito comunitario y el Tribunal de Justicia simplemente no tiene competencia alguna pues los compromisos asumidos por los Estados no resultan fiscalizables por esta vía (2). Esta distinción de régimen jurídico es reflejo del desfase entre las dos «esferas constitutivas de la UE» (3), la exitosa unión económica y monetaria y la todavía embrionaria unión política.

Los elementos de ambos regímenes se combinan con mayor o menor armonía perfilando el sistema de asuntos exteriores de la Unión Europea (4).

flejan un apoyo de un 64-66 por 100 a una Política Exterior y de Seguridad Común y de un 71-73 por 100 a una Política de Seguridad y Defensa Común (datos de los *Eurobarómetros*, núms. 57 y 56 de primavera 2002 y otoño 2001, respectivamente); F. KERNIC, J. CALLAGHAN, P. MANIGART: *Public opinion on European security and defense*, Peter Lang, Frankfurt, 2002. C. HILL: «Closing the Capabilities-Expectation Gap», *ECSA, 5th biennial international conference*, Seattle, 1997; F. CAMERON: «Ten Years CFSP: Closing the Capability-Expectations Gap», *EPC Working Papers*, 8.10.2002.

(2) Artículo 46 TUE. Acerca de las peculiaridades del segundo y tercer pilar de la UE, G. ISAAC: «Le "pilier" communautaire de l'Union Européenne, un "pilier" pas comme les autres», *CDE*, 2001, págs. 55-85. Sobre el alcance de los compromisos jurídicos en la PESC, L. PNEVMATICOU: «Aspects juridiques de la politique européenne de sécurité et de défense», *Publications occasionnelles* 31, ISS, 2001 y J. GONZÁLEZ VEGA: «Los acuerdos de Niza, la PESC y la arquitectura europea de seguridad y defensa», *BEUR*, núm. 9, 2001, págs. 23-25.

(3) Terminología de P. LEQUILLER, representante del Parlamento francés en la Convención europea, *WG VII, WD 49*, de 21.11.2002.

(4) J. MONAR: «The Foreign Affairs system of the Maastricht Treaty: a combined assess-

Esta complejidad intrínseca del sistema así como el hecho de la falta de sistematización de las relaciones exteriores en el TCE suponen un freno importante al desarrollo de una política exterior de la UE y a su percepción unitaria tanto por los ciudadanos europeos como por los Estados terceros y Organizaciones que con ella se relacionan.

En este artículo abordaremos el análisis de los condicionantes jurídicos de la proyección exterior de la UE y de los obstáculos subsistentes para el desarrollo de unas relaciones exteriores regidas por un principio de unidad de acción exterior y que revelan las discrepancias estatales en cuanto al modelo de integración deseado y los cauces para lograrlo.

La inexistencia de una política exterior común (5) y la falta de claridad actual en cuanto al sujeto de la misma conduce a una proyección exterior de la UE difuminada, confusa y no unitaria. Una política exterior común requiere de unos objetivos y una orientación, de unos instrumentos a su servicio y de unos órganos a través de los cuales manifestarse. Las recomendaciones efectuadas por la Convención Europea en este sentido serán objeto de una apreciación crítica respecto a su idoneidad para hacer frente a tales exigencias. Siguiendo la sistemática del proyecto de Tratado Constitucional presentado por el *Presidium* de la Convención (6), nos centraremos, en primer término en la personalidad internacional de la UE y su representación internacional (1) para tratar a continuación de las competencias de la Unión por naturaleza exteriores, de la proyección externa de las políticas comunitarias y del ámbito cubierto por la denominada política exterior y de seguridad común (PESC) (2) incidiendo en las disfunciones resultantes de la existencia de dos estructuras diferentes para la acción exterior de la UE: el pilar comunitario y el segundo pilar (3). Terminaremos con una referencia específica a la política europea de seguridad y defensa (PESD) (4) y unas consideraciones finales (5).

ment of the CFSP and EC External relations elements», J. MONAR, W. UNGERER, W. WESSELS: *The Maastricht Treaty on European Union: Legal Complexity and Political Dynamic*, Bruselas, European Interuniversity Press, 1993, pág. 144.

(5) F. ALDECOA LUZARRAGA: «El debate político en la Convención sobre la Política Exterior Común», *grupo de reflexión «La Convención sobre el futuro de la Unión Europea»*, Instituto de Estudios Europeos, Real Instituto Elcano, Madrid, 9 de diciembre de 2002.

(6) Anteproyecto de Tratado Constitucional, de 28 de octubre de 2002 (CONV 369/02). Una síntesis del debate sobre PESC en la Convención Europea, L. MESTRES: «La PESC en el debate sobre el Futuro de Europa», *OBS, Working Paper*, núm. 35, 2002.

1. LA PERSONALIDAD INTERNACIONAL DE LA UE Y SU REPRESENTACIÓN INTERNACIONAL

1.1. *Situación bajo la vigencia del Tratado de Niza*

Desde que se suscribiera el Tratado de Maastricht creador de la Unión Europea no ha dejado de plantearse por la doctrina, por los Estados y por la propia praxis de la Unión la cuestión de su subjetividad internacional.

Si los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y la interpretación jurisprudencial de los mismos reveló desde los primeros años de su funcionamiento el reconocimiento de dicha subjetividad internacional, no puede decirse lo mismo respecto del Tratado de Unión Europea (7). La ausencia de la misma tras el Tratado de Maastricht resulta evidente en las discusiones de la Conferencia Intergubernamental (CIG) que dio lugar al Tratado de Amsterdam al debatirse los inconvenientes derivados de dicha laguna. Sin embargo, como hemos demostrado en otro lugar (8), las modificaciones del Derecho originario introducidas en Amsterdam y más tarde en Niza permitirían afirmar el reconocimiento implícito de personalidad jurídica internacional de la Unión al preverse la conclusión por ella de acuerdos internacionales con terceros. La práctica convencional más reciente se ha encargado de demostrar esta aseveración siendo ya tres los acuerdos concluidos por la UE sobre la base del artículo 24 TUE: se trata de los acuerdos sobre las Misiones de Observación en la República Federativa de Yugoslavia y en la ex República yugoslava de Macedonia y del acuerdo con Bosnia y Herzegovina sobre las actividades de la Misión de Policía de la UE en dicho país (9). Este último contiene incluso disposiciones propias de un acuerdo de sede al reconocerse a la Misión un estatuto equivalente al de misión diplomática, inviolabilidad al cuartel general principal de Sarajevo y privilegios e inmuni-

(7) TJCE, sentencias Costa c. ENEL (aff.6/64, Rec. 1964, pág. 1141), AETR (aff.22/70, Rec. 1971, pág. 263).

(8) Ver nuestro trabajo «La subjetividad internacional de la Unión Europea», *RDCE*, vol. 11, 2002, págs. 85-112. Igualmente, J. KLABBERS: «Presumptive Personality: The European Union in International Law», en M. KOSKENNIEMI (ed.), *International Law Aspects of the European Union*. Kluwer, La Haya, 1998, págs. 231-253 y S. MARQUARDT: «The conclusion of international agreements under article 24 of the Treaty on European Union», en V. KRONENBERGER (ed.): *The European Union and the International Legal Order: Discord or Harmony?*, T. M. C. Asser press, La Haya, 2001, págs. 333-349.

(9) Decisiones del Consejo de 9 de abril y de 30 de agosto de 2001, respectivamente, (DOCE, núm. L 125, de 5.5.2001 y DOCE núm. L 241, de 11.9.2001). Decisión del Consejo de 30.9.2002 relativa a la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y Bosnia y Herzegovina sobre las actividades de la Misión de Policía de la Unión Europea (MPUE) en Bosnia y Herzegovina, DOCE núm. L 293, de 29.10.2002.

dades para el personal a su servicio equivalentes a los de los agentes diplomáticos.

1.2. *Las consecuencias de una fusión subjetiva en la UE*

Los trabajos de la Convención sobre la personalidad jurídica de la Unión se han centrado en la valoración de las consecuencias de un reconocimiento explícito de la misma, así como las derivadas de la fusión de la UE y de las Comunidades Europeas en una sola persona jurídica (10).

Habida cuenta de la situación descrita anteriormente y de las aportaciones de diferentes expertos, el informe del grupo de trabajo recomienda el reconocimiento explícito de la personalidad jurídica única de la Unión al objeto de reafirmar su identidad en el ámbito internacional. En el mismo sentido se pronuncia el citado anteproyecto de Tratado Constitucional. Este reconocimiento con carácter único, permitirá a la UE desarrollar sin cuestionamientos las prerrogativas que ello conlleva en el ámbito internacional (11). En este sentido, será la Unión quien gestione las que hoy denominamos «relaciones exteriores de la Comunidad Europea». Este cambio no afecta a las competencias exteriores de la Organización que seguirán siendo las existentes hasta ahora tanto en sede comunitaria como en los dos pilares intergubernamentales. Así parecen entenderlo los redactores del anteproyecto de Tratado Constitucional al mantener la especificidad de las competencias ejercidas de forma intergubernamental. Concretamente, distingue distintos tipos de competencias de la UE, exclusivas o compartidas, ámbitos en los que la Unión secunda o coordina la acción de los Estados miembros y aquellos en los que son los Estados los que definen y aplican una política común en el marco de la Unión (artículos 10-13). En esta última categoría se integraría la PESC, la política de defensa y la cooperación policial y judicial penal. Del mismo modo, efectúa una diferenciación entre los procedimientos legislativos, los procedimientos de adopción de decisiones y de acciones de apoyo y los de aplicación de la política exterior y de defensa común (arts. 26-29). Por ello debe entenderse que los principios y el funcionamiento que rigen las re-

(10) Mandato del grupo de reflexión «personalidad jurídica», CONV 73/02, 31.5.2002; la valoración que en él se pedía de las consecuencias de un reconocimiento explícito de personalidad internacional y de la fusión de la UE y de las Comunidades Europeas en una sola persona jurídica encerraba aspectos conexos como la simplificación de los Tratados, la mayor coherencia de la política exterior europea y la representación de la Unión en foros internacionales.

(11) Informe final del Grupo III, «Personalidad jurídica», de 1.10.2002, CONV 305/02, WG III, 16.

laciones exteriores del primer pilar se mantendrán para los asuntos dependientes del mismo, aunque formalmente la estructura en pilares desaparezca

La fusión subjetiva en la UE no afectará negativamente a los tratados internacionales suscritos por la CE ni a su estatuto en Organizaciones internacionales ya que se trata de una reorganización interna de la Unión que opta por dicha sustitución funcional de la CE. Al no enfrentarnos a un supuesto de sucesión de Organizaciones internacionales, bastará una declaración unilateral de la UE de continuidad de esos tratados y del estatuto actual como miembro u observador de las distintas Organizaciones internacionales. La declaración debería notificarse a todos los Estados u Organizaciones internacionales contratantes de compromisos internacionales con la CE.

Asimismo, el reconocimiento explícito de la subjetividad internacional de la UE ha de tener su reflejo en el ejercicio convencional de las competencias que los Tratados confieren a la Unión en materia de política exterior y de seguridad, sin que se susciten dudas como hasta ahora acerca del titular de los derechos y obligaciones asumidos por esta vía. La repercusión del reconocimiento expreso de personalidad jurídica internacional a la UE también se ha de apreciar en el ámbito de la PESD, por ejemplo, al facilitar la conclusión de acuerdos para las operaciones de gestión de crisis, pero puede ser menor que en otros sectores pues en éste, más allá de la lógica institucional, prevalecen los intereses nacionales y las presiones externas.

1.3. *Implicaciones diplomáticas*

a) *La representación internacional de la UE*

Los cambios proyectados deben tener su traducción en la práctica diplomática de la Unión Europea (12). Si bien la designación de enviados especiales y del Alto Representante para la PESC por el Tratado de Amsterdam permiten dotar de una mayor continuidad y visibilidad a la política exterior de la Unión, la ejecución de sus acciones y su representación resultan aún problemáticas.

Un primer e inexcusable paso a dar en esta dirección es la modificación del *estatuto de las actuales delegaciones de la Comisión* que deberían pasar a ser delegaciones de la UE. Respecto de las mismas, debiera clarificarse su labor de asistencia a los miembros del Parlamento Europeo y también al

(12) I. MÉNDEZ DE VIGO: «Towards the establishment of a common European diplomacy», *WD 55-WG VII*, 3.12.2002.

Alto Representante (13); un estrechamiento de sus vínculos con el Parlamento Europeo (PE) llevaría a que rindieran cuentas ante él.

Sea cual sea la futura arquitectura institucional, el establecimiento de un *servicio conjunto de acción exterior*, integrando a funcionarios de la Comisión y del Consejo que se ocupan de las relaciones exteriores y, en su caso, a diplomáticos nacionales en comisión de servicios permitiría una mayor eficiencia de la Unión en su proyección exterior al potenciar su cohesión. A mejorar la formación propiamente diplomática de dicho servicio se dirige la propuesta de creación de una *Escuela Diplomática de la UE* (14).

Otro de los pasos necesarios en esta línea de representación de la UE consiste en lograr una *mayor coordinación de los servicios diplomáticos de los Estados miembros* con los servicios de representación exterior de la UE, tal y como ya prevén los artículos 19 y 20 TUE que encuentran una difícil traducción en la práctica. Esa coordinación resulta imprescindible, habida cuenta el carácter fragmentario de las competencias de la UE y de su representación internacional, para mantener la coherencia entre los asuntos económicos y políticos en la acción exterior. Por esta vía se facilitaría la complementariedad entre las actividades diplomáticas de la UE y las de los Estados miembros.

El reconocimiento expreso de subjetividad internacional única de la UE permitiría finalmente avanzar en el paulatino establecimiento de *Embajadas de la Unión Europea*. Si bien esta propuesta ya se formuló en 1991 pensando en la apertura de misiones diplomáticas de la Unión en algunas de las Repúblicas surgidas de la desmembrada Unión Soviética, hubo de rechazarse habida cuenta de que la falta de subjetividad internacional de la Unión en aquel momento hubiera impedido la conclusión de los correspondientes acuerdos de sede.

Integradas por la delegación de la UE y por las misiones de los Estados miembros que quisieran estar presentes en el Estado tercero en cuestión, la existencia de estas Embajadas únicas no excluiría por tanto la posibilidad de representación bilateral de los Estados, por el contrario, permitiría una ma-

(13) En este sentido se pronuncia la Resolución del PE de 5.9.2000, *cit., infra*. El documento de trabajo presentado por el eurodiputado Méndez de Vigo (*cit. supra*) prevé su mantenimiento en el organigrama de la CE; previsión que debe modificarse al producirse la unificación de Tratados. Ver J. M. SOBRINO: «La actividad diplomática de las delegaciones de la Comisión en el exterior de la Comunidad Europea», *RJE*, vol. 20, núm. 2, 1993, págs. 485-532, y «La reforma del servicio exterior de la Unión Europea», ponencia presentada al Seminario Internacional sobre *El Gobierno de Europa*, Universidad San Pablo-CEU, Madrid, 2003.

(14) Esta propuesta (Informe final del Grupo VII, «Acción exterior», *CONV* 459/02, pág. 6) suscita la interrogante de la dependencia orgánica de un tal servicio unificado. Entendemos que podría dársele la consideración de servicio común.

yor representación internacional de los mismos con lo que ello supone para la defensa de sus intereses en un mundo globalizado. Las Misiones nacionales en el marco de la Embajada de la UE mantendrían su autonomía para defender los intereses de sus países o prestarle sus servicios, mientras que los intereses de los Estados miembros que no destacaran su propia misión podrían ser representados por la Embajada de la UE (15).

Con esta medida que hoy parece todavía utópica, los Estados miembros lograrían una mayor representación internacional a menor coste y la UE una mejor coordinación de su política exterior al tiempo que una mayor eficacia y visibilidad de la PESC. Una diplomacia común europea no supondrá en ningún caso la desaparición de los cuerpos diplomáticos nacionales. Ambos deberían desarrollar una cultura diplomática europea y compartir personal especializado en intereses europeos.

Uno de los aspectos más relevantes que suscita la proyección exterior de la UE es el de su *representación en foros y Organizaciones internacionales y ante terceros Estados*. En la situación actual existe una representación diferente para la Comunidad y para la Unión; la primera, en manos de la Comisión; la segunda, encomendada a la Presidencia y, en cierta medida, a los Estados miembros (16). Esta duplicidad puede restar eficacia a la acción negociadora internacional de la Unión. De ahí que las recomendaciones formuladas por el grupo «personalidad jurídica» de la Convención, coherentemente con el reconocimiento de una única subjetividad, se orienten hacia el establecimiento de mecanismos para asegurar una posición única de la UE y, cuando sea posible, una delegación también única. Aquí, la Convención imprime un toque de realismo, consciente de la limitación competencial de la Unión que tiene su proyección internacional paralela. No obstante, e incluso en negociaciones internacionales mixtas, se recomienda recurrir a esta solución. La UE debe ver reconocida su capacidad para adherirse y actuar en Organizaciones internacionales donde hasta ahora lo ha hecho la CE y ade-

(15) G. GALEOTE, B. BECERRIL: «Propuestas en el ámbito de la política exterior y de seguridad común», en M. OREJA (dir.), J. M. BENEYTO, J. PAUL (coords.): *El futuro de la Unión Europea. Unión política y coordinación económica*, Dykinson, Madrid, 2002, pág. 161. La resolución del Parlamento Europeo de 5.9.2000 (A5-0210/2000) apuntaba esta posibilidad sin desarrollarla, con base en el Informe sobre el establecimiento de una diplomacia común para la Comunidad Europea, de 18.7.2000 (A5-0210/2000). Propuesta a la Convención de E. Brok (WG VII, WD 26, 11.11.2002). La existencia en ciertos países de Embajadas únicas de la UE no excluiría la existencia de Embajadas de la Unión, integradas por funcionarios del servicio diplomático de la UE y de los Estados miembros en comisión de servicios, en otros países donde éstos tuvieran sus propias representaciones diplomáticas.

(16) Ver artículos 302 TCE, artículos 18.1, 19.1 y 37 TUE.

más en aquellas cuya actividad está directamente vinculada con la política exterior y de defensa (17).

Paradójicamente, las recomendaciones formuladas a este respecto por el grupo «acción exterior» resultan menos exigentes limitando la existencia de un portavoz único de la UE a los casos en los que ya exista una posición común acordada. A nuestro juicio sería preferible enfatizar la obligación de comportamiento interna en lugar de condicionar la representación exterior a la situación existente sea esta cual sea, recomendar que la Unión acuerde previamente su posición para poder actuar internacionalmente con una sola voz y prever los mecanismos más adecuados a tal fin. Y ello, porque entendemos que los problemas que plantea la representación y la postura unitaria se centran precisamente en la dificultad de obtener esa posición común interna previa pues, lograda ésta, desaparecerían en un porcentaje importante las negativas a una delegación única. Pero, como veremos, la posibilidad de una posición común depende de la existencia de unos principios, valores y metas de política exterior que no puede decirse que existan hoy por hoy.

Por lo demás, el informe sobre «acción exterior» de la Convención recomienda la adhesión de la UE a Organizaciones internacionales «en los casos pertinentes» sin determinar cuáles sean dichos casos. Inferimos de la práctica diplomática comunitaria y de las finalidades que cualquier modificación de los Tratados constitutivos debe perseguir en este terreno, que se trata de toda Organización internacional sobre cuyo objeto de trabajo la UE tenga competencias, exclusivas o compartidas con los Estados miembros, aunque tal adhesión exija la previa modificación del tratado fundacional correspondiente (18). Aunque el estatuto de miembro de pleno derecho en Organizaciones internacionales especializadas se presenta en el texto de referencia como la situación ideal, de no ser posible, el grupo considera necesario el reconocimiento formal de la UE; precisión que no aporta mucho a la situación actual de la CE quien ya goza de tal reconocimiento, excepcionalmente como miembro y habitualmente como observador u observador cualificado, sin que ello elimine la pertenencia a dichos organismos de sus Estados miembros.

(17) Propuesta presentada por E. BROK a la Convención (*cit. supra*). La vía para preservar las prerrogativas de los Estados miembros, particularmente en el Consejo de Seguridad, sería el mantenimiento de su condición de miembros en tales foros internacionales.

(18) El ejemplo más revelador del logro del estatuto de miembro de pleno derecho y de las dificultades encontradas por la CE de orden jurídico y político está en su adhesión a la FAO; ver A. TAVARES DE PINHO: «L'admission de la Communauté Economique Européenne comme membre de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture», *RMCUE*, núm. 170, 1993.

Por lo tanto, estas recomendaciones de la Convención se mueven en una línea de continuismo con la situación existente pues no se aprecia en ellas una clara opción por potenciar el estatuto jurídico de la UE de forma decidida ante organismos internacionales. La única nota novedosa, más por la especificidad del tema que por el contenido de la propuesta, la encontramos en las propuestas relativas a la proyección exterior de la unión monetaria. La introducción del euro ha aportado un mayor peso internacional a la potencia comercial y económica que ya es la UE y ello exigiría modificaciones en el sistema de Bretton Woods cara a la inclusión de la moneda única, junto con el dólar y el yen, en el sistema y una mayor presencia internacional de la Unión en las instituciones financieras internacionales.

En la actualidad, el artículo 111 TCE permite asegurar una posición unitaria de la Unión en foros internacionales; posición a cuya formación concurren la Comisión, el BCE y el Consejo quien decide por mayoría cualificada. Sin embargo, queda indeterminada la representación comunitaria y es el Consejo el que decide en cada caso sobre la base de las competencias atribuidas. Las discusiones al respecto en la Convención Europea se han traducido en un apoyo general a una representación única de la zona euro en las instituciones financieras internacionales, articulando una fórmula para hacer viable dicha representación única con las obligaciones asumidas por los Estados miembros en tales instituciones (19). De este modo se dotaría de la necesaria proyección exterior una competencia de la Unión tan evidente como es la monetaria.

b) *La fusión institucional del Alto Representante para la PESC y el Comisario de Relaciones Exteriores y su relación con la Presidencia del Consejo*

Otro de los problemas estructurales a debate con vistas a la mayor coherencia y eficiencia de la acción exterior de la UE es el mantenimiento de una doble estructura responsable de las relaciones exteriores. El anteproyecto de Tratado Constitucional reclama un pronunciamiento expreso acerca del órgano que ostenta la representación de la Unión en las relaciones internacionales, habida cuenta de las competencias ya ejercidas en virtud de la Comunidad. Pide también una definición de las funciones y rango del Alto Representante de la PESC (artículo 41). La existencia de dos personas y sendos aparatos administrativos a su servicio que se ocupan de la acción exterior, pese a su estrecha colaboración, priva de eficacia, visibilidad y transparencia

(19) *WG VII, CONV 495/02*, punto 66.

a la acción exterior de la UE. De ahí las propuestas de fusión de las figuras del Alto Representante PESC y del Comisario de relaciones exteriores o la de creación de un Presidente de la UE con poder ejecutivo. Esto último previsiblemente agravaría la situación pues supondría la aparición de otro actor en la escena internacional y agudizaría la rivalidad entre aparatos burocráticos, además de carecer en principio de control parlamentario (20).

La primera opción genera más incógnitas que problemas resuelve pues, aunque es la fórmula para una representación unitaria internacional de la UE, plantea la cuestión de la dependencia orgánica del fruto de la fusión. Las opiniones son divergentes al respecto, pues mientras para algunos convencionales dicha representación debe recaer en la Comisión, quien informaría regularmente al PE y al Consejo (21), otros consideran que la representación internacional no debe dejarse por completo en manos de esta institución siendo necesaria una presencia estatal más palpable. Tan inadecuado resultaría una dependencia del Consejo, pues supondría una intergubernamentalización de numerosas competencias exteriores comunitarias, como la dependencia de la Comisión en una figura encargada de la representación exterior, tema tan sensible a las soberanías estatales.

La legitimidad de la nueva figura pasaría por su vinculación a ambas. De ahí que, acogiendo las líneas esenciales de algunas propuestas presentadas (22), la Convención haya optado por la elección de un *Representante Exterior Europeo* que aúne las funciones del Alto Representante y del Comisario de Relaciones Exteriores (RELEX). Elegido por el Consejo en su com-

(20) E. BROK: *WG VII, WD 26*, 11.11.2002.

(21) *Ibidem*.

(22) Propuesta del eurodiputado Elmar BROK (*cit. supra*). En virtud de la misma, el Presidente de la Comisión recabaría el acuerdo del Consejo para encargar al Comisario de Relaciones Exteriores la representación exterior de la UE. Este presidiría el Consejo de Asuntos Generales y sería responsable ante esta institución. De este modo se clarificarían las esferas de competencia de la UE y de los Estados miembros y se facilitaría el control parlamentario de la acción exterior en su conjunto. Ver igualmente las contribuciones de H. MARTIN BURY: «Some Questions and Answers regarding the Double Hat of High-Representative and Commissioner for External Relations», *WG VII, WD 53*, de 25.11.2002 y de P. LEQUILLER: «Comment parvenir à la convergence des politiques étrangères des Etats membres et des actions extérieures de l'Union européenne», *WG VII, WD 49*, de 21.11.2002. M. DASSO y A. MISSIROLI proponían un reforzamiento del Alto Representante quien presidiría el Consejo de Asuntos Exteriores y el sistema PESC asistido por el Comisario RELEX y el representante itinerante PESC («Las estructuras de la Política Exterior y de Seguridad Común», <http://eu2002.es>) mientras el informe de síntesis elaborado por el grupo de reflexión sobre la Presidencia española de 2002 se inclinaba por una fusión atribuyendo el conjunto de la representación y ejecución de la política exterior de la Unión a la Comisión aunque excluyendo el delicado ámbito de la defensa (*Informe de síntesis, propuestas para la Presidencia española*, IEU, Madrid, 2001, pág. 12).

posición de Jefes de Estado o de Gobierno, con aprobación del Presidente de la Comisión y refrendo del Parlamento Europeo, recibiría mandato directo del Consejo y sería miembro de pleno derecho de la Comisión. Si bien aparentemente esta afirmación está en directa oposición a la independencia exigible de los Comisarios europeos (artículo 213.2 TCE), la contradicción desaparece si efectuamos una nítida distinción entre la actuación como miembro de la Comisión o como Alto Representante, en otras palabras, su actuación en asuntos exteriores comunitarios o intergubernamentales. Esto lleva a que los procedimientos de toma de decisiones se mantengan separados en los dos ámbitos pero no debería conducir a mantener la separación de los aparatos administrativos respectivos. La propuesta puede también afectar a la colegialidad de la Comisión (23). Este doble papel plantea igualmente el problema jurídico de la vinculación de ambos cargos en cuanto a duración y, en este sentido, la situación en caso de prosperar una moción de censura del Parlamento contra la Comisión. Para hacer frente a esta eventualidad se ha propuesto prever mecanismos especiales para la renuncia o cese del Representante Exterior que permitan las adaptaciones correspondientes de los artículos 215 y 201 TCE; sin embargo, consideramos que en este caso, además de la Comisión también el Consejo debiera pronunciarse nuevamente sobre el nuevo designado por cuanto su mandato engloba las funciones de Comisario RELEX y de Alto Representante.

La creación de la figura que aúna ambas funciones puede favorecer el impulso, la continuidad y la coherencia de la PESC (24) siempre que su creación no resulte adicional a las ya existentes del Alto Representante y del Comisario de Relaciones Exteriores. El impulso a la política exterior procedente del Representante de la UE no generará las suspicacias que puede suscitar una iniciativa de los Estados miembros más orientada a satisfacer sus intereses nacionales, o de la Comisión, carente de legitimidad en este ámbito a los ojos de los Estados. Por otro lado, su carácter permanente puede evitar los inconvenientes derivados de los cambios actuales de orientación y de prioridades de la política exterior en función de la rotación semestral de la Presidencia del Consejo; cambios que en nada favorecen a su coherencia y a su apreciación unitaria desde el exterior (25).

(23) P. LUDLOW proponía la potenciación del Alto Representante teniendo siempre al lado al Comisario de Relaciones Exteriores, cada uno manteniendo su misión (*The Laeken Council*, EuroComment, 2002, págs. 192-194).

(24) P. LEQUILLER: *WG VII, WD 49, cit. supra*, pág. 5.

(25) Sobre el cambio de prioridades que implica la Presidencia rotatoria, I. PERNICE: «Leadership in Europe: The European Council and the President of the Union», *The Government of Europe. Institutional Design for the European Union*, European Constitutional Law Network, Madrid, enero 2003, o J. P. JACQUÉ: *Droit institutionnel de l'Union Européenne*,

No queda clara la relación entre este Representante Exterior y el Presidente del Consejo, salvo que dicha Presidencia fuera ejercida por él. Así podría interpretarse con la recomendación de institucionalizar un Consejo específico de Acción Exterior presidido por el Alto Representante. Sin embargo, el anteproyecto de Tratado Constitucional mantiene preceptos específicos en el capítulo institucional para la Presidencia del Consejo Europeo y para la Presidencia del Consejo. A ello se suman las más recientes propuestas franco-alemanas, secundadas por España, Dinamarca y Reino Unido relativas al establecimiento de un Presidente del Consejo Europeo elegido por los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros, y un Ministro de Asuntos Exteriores de la UE. Con esta constitucionalización de la Presidencia del Consejo Europeo cabe preguntarse si es sostenible una potenciación de la figura actual del Alto Representante. Del análisis de la propuesta franco-alemana (26) se desprende que sus funciones reforzadas son asumidas por ese futuro Ministro Europeo de Asuntos Exteriores (MAEe) o Representante Exterior de la UE, como lo denomina la Convención.

Creemos que la presencia de un Ministro de Asuntos Exteriores o Representante Exterior de la UE es suficiente y adecuada para el fin perseguido de mayor unidad de acción exterior. Las propuestas de mantenimiento e incluso hipotético desdoblamiento, de la Presidencia del Consejo Europeo y del Consejo resultarían perturbadoras a estos efectos por mantener una duplicidad que consideramos negativamente, salvo que se reserve la actuación de la Presidencia del Consejo para asuntos de trascendencia interna. La citada propuesta franco-alemana resuelve este problema distinguiendo las funciones de carácter representativo del Presidente del Consejo Europeo de las de dirección de tareas legislativas y operativas desempeñadas por la Presidencia del Consejo. Entre las primeras, el Presidente asumiría la representación internacional de la UE en reuniones de Jefes de Estado o de Gobierno. La gestión cotidiana de la PESC quedaría en manos del Ministro de Asuntos Exteriores, quien presidiría el Consejo de Relaciones Exteriores y aglutinaría las dos controvertidas figuras existentes en la actualidad. Nombrado por mayoría cualificada por el Consejo Europeo de acuerdo con la Comisión de la que sería miembro con estatuto especial, el MAEe tendría un derecho de iniciativa formal en política exte-

Dalloz, Paris, 2001, págs. 237-242. Respecto al impacto de la Presidencia española de 2002 sobre la PESC y sus prioridades, L. MESTRES: «La Agenda española en política exterior para la Presidencia de 2002», E. BARBÉ (coord.): *La Agenda española en política exterior para la Presidencia de 2002*, Institut Universitari d'Estudis Europeus, 2002.

(26) *Contribution franco-allemande à la Convention européenne sur l'architecture institutionnelle de l'Union*, Paris-Berlin, 15.1.2003. Contribución basada en la variante común a los tres enfoques, recogida en el informe de la Presidencia al Consejo Europeo de Copenhague, Reforma de la Presidencia del Consejo, doc.15406/02, 10.12.2003.

rior y de seguridad común. Adoptaría sus decisiones por mayoría cualificada salvo las relativas a seguridad y defensa para las que se mantendría la unanimidad, aunque potenciando la cooperación reforzada en este terreno.

La primera objeción que puede hacerse al modelo propuesto es la del riesgo que encierra de generar dos estructuras administrativas paralelas y enfrentadas, en torno a la Presidencia del Consejo y a la de la Comisión, respectivamente (27). La consecuencia no deseada sería un enquistamiento de las diferencias entre las concepciones intergubernamental y supranacional y una proyección exterior de la UE no unitaria y marcada por el enfrentamiento para alcanzar el liderazgo europeo. De ahí que se haya propuesto la alternativa de una Presidencia única de la UE (28) que proporcionaría mayor eficacia y visibilidad externa. Sin embargo, no podemos ignorar el riesgo que dicha Presidencia unitaria del Consejo y de la Comisión tendría de falta de fiscalización parlamentaria de sus actividades. Nombrado por el Consejo Europeo, el Presidente sólo sería responsable ante este órgano y su poder rompería el equilibrio institucional. COUSSENS y CRUM proponen salvar este inconveniente mediante la elección directa con lo que el Presidente gozaría de una legitimación separada de la del Parlamento Europeo (29). Por nuestra parte, consideramos más realista, atendido el estado de la integración europea, mantener separadas las Presidencias del Consejo y de la Comisión y establecer los instrumentos adecuados para una buena coordinación entre ellas que pasan por una delimitación precisa de sus poderes respectivos, particularmente en las relaciones internacionales. Aunque desde un punto de vista teórico lo idóneo sería la elección del Presidente por sufragio universal, esta solución resulta prematura en la actualidad por la falta de una clara conciencia ciudadana de identidad europea que se traduciría en una escasa participación electoral con las consiguientes dudas en torno a la legitimidad democrática de la Presidencia así designada.

De todas estas propuestas puede extraerse el previsible diseño institucional en materia de política exterior. Diseño que debe pivotar sobre los principios de igualdad de los Estados, equilibrio institucional, eficiencia y coherencia de la acción exterior (30), además de reflejar el sustrato socio-político

(27) P. DE SHOUTHEETE y H. WALLACE se pronuncian sobre los efectos negativos de este enfrentamiento en las relaciones entre el Alto Representante y el Comisario RELEX; «The European Council», Groupement d'Études et de la Recherche Notre Europe, *Research and European Issues*, núm. 19, 2002.

(28) W. COUSSENS, B. CRUM: «Towards Effective and Accountable Leadership of the Union. Options and Guidelines for Reform», *EPIN Working Paper*, núm. 3, 2003.

(29) *Ibidem*, págs. 27-34.

(30) Informe de la Presidencia al Consejo Europeo de Copenhague, Reforma de la Presidencia del Consejo, *doc.15406/02*, 10.12.2003.

de la Unión. Así, los actores principales serían el Consejo Europeo y su Presidente, el MAEe (o Representante Exterior o Alto Representante reforzado) y la Comisión.

Los acuerdos internacionales de la UE serían negociados por la Comisión, siguiendo mandato del Consejo, concluidos por el Consejo sobre la base jurídica de los actuales artículos 300 TCE o 24 y 38 TUE, con un derecho de iniciativa reconocido al MAEe en materias de política exterior.

La representación de la UE en foros u Organizaciones internacionales dependería del estatuto jurídico de la Unión en el citado foro. En caso de tener la condición de miembro de pleno derecho, la representación correspondería a la Comisión o al MAEe según el ámbito competencial afectado; el derecho de voto pertenecería a los Estados miembros previamente concertados, si éstos mantienen su estatuto de miembros, o a la propia UE, según el mandato del Consejo. En caso de tener el estatuto de observador y ser miembros de pleno derecho los Estados, la representación correspondería a la Presidencia o al MAEe y el derecho de voto a aquéllos, previa concertación.

Las negociaciones diplomáticas internacionales, en el ámbito PESC quedarían en manos del MAEe apoyado por un servicio exterior unificado, siguiendo las pautas trazadas por el Consejo o el Consejo Europeo, oída la Comisión e informando de ello al PE.

Globalmente considerado, el diseño previsto para la proyección exterior de la «Europa de los Estados, los pueblos y los ciudadanos», gozaría de la legitimación de los Estados dado el mantenimiento y reforzamiento de la Presidencia designada por los Jefes de Estado y de Gobierno. Cabe preguntarse si es suficiente la designación del Presidente de la Comisión por el PE para asegurar una legitimación del modelo por los pueblos y los ciudadanos (31). En todo caso, el desarrollo del modelo esbozado debe ser a nuestro juicio especialmente respetuoso con el papel de la Comisión para evitar un debilitamiento del modelo comunitario en las relaciones exteriores y una ruptura del imprescindible equilibrio institucional (32).

(31) J. LEINEN: «Elected President of the Council is a poor compromise», *Press-Release*. Parlamento Europeo, 15.1.2003.

(32) K. LENAERTS, A. VERHOEVEN: «Institutional balance as a guarantee for democracy in EU governance», en Ch. JOERGES, R. DEHOUSSE (eds.): *Good Governance in Europe's integrated market*, Oxford University Press, 2002.

2. COMPETENCIAS EXTERIORES DE LA UNIÓN EUROPEA. SU INTERPRETACIÓN Y EJERCICIO

Claramente confirmada la subjetividad internacional de la UE, ésta puede proyectarse con distinta intensidad y características diferenciadas según se actúe en ámbitos del pilar comunitario, de política exterior o de cooperación policial y judicial penal. La interpretación de los poderes de actuación exterior de la UE en estos ámbitos y su ejercicio han evolucionado en función del contexto socio-económico y político en el que se desarrolla el proceso de integración europea apreciándose una primera fase, hasta los primeros años noventa, y una segunda a partir de entonces. En la primera, la tracción del proceso se encuentra en las instituciones comunitarias, principalmente en el TJCE y, según las épocas, en la Comisión. En la segunda, los Estados miembros perciben un riesgo real a su soberanía en los rápidos avances de la integración e intentan retomar el proceso introduciendo diversas instituciones y mecanismos que lo reconduzcan hacia vías con menor componente supranacional. En este sentido cabe citar la constitucionalización de la PESC, del Consejo Europeo y la propia creación de la UE con su estructura en pilares.

Todo ello responde a la voluntad de atender a las exigencias de mayor puesta en común de recursos y de políticas conjuntas en una sociedad internacional cada vez más interdependiente pero sin pérdidas sustanciales de soberanía estatal.

Analizaremos brevemente esa evolución.

2.1. Consagración de la tendencia regresiva en la interpretación y aplicación de las competencias de la Comunidad Europea en materia de relaciones exteriores

Con respecto al pilar comunitario, la acción exterior de la Comunidad Europea hasta hoy se ha centrado en la política comercial, la cooperación al desarrollo, las relaciones de asociación y la proyección externa de otras acciones comunitarias (medio ambiente, transportes, pesca, etc.).

El artículo 300 TCE remite a otras disposiciones habilitantes y establece el procedimiento de conclusión de tratados internacionales.

El TJCE desde antiguo ha procedido a delimitar la extensión de la proyección exterior comunitaria en los ámbitos sometidos a su jurisdicción (33). Por esta vía, se ha convertido en la institución que más ha hecho

(33) C. KADDOUS: *Le droit des relations extérieures dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes*, Helbing & Lichtenhahn, Basilea-Ginebra-Múnich, 1998.

avanzar la integración comunitaria y las competencias de la Organización. La evolución jurisprudencial tendrá un punto de inflexión a principios de los años noventa. Coincidiendo con la época de mayor cuestionamiento por parte de los Estados miembros de la extensión implícita de las competencias comunitarias, como se reflejó en la ratificación del Tratado de Maastricht, el Tribunal de Justicia matizará sensiblemente sus pronunciamientos sobre el *treaty-making power* comunitario dando mayor entrada a la presencia de los Estados miembros en acuerdos internacionales que otrora hubieran podido ser declarados de conclusión exclusiva por la Comunidad Europea (34). Tal es el caso de la interpretación de los acuerdos de servicios y sobre propiedad intelectual concluidos en el marco de la Ronda Uruguay del GATT, excluidos desde el dictamen 1/94 del concepto comunitario de política comercial común y, por tanto, de la competencia exclusiva de la CE (35), aunque posteriormente incluidos por el Tratado de Amsterdam en dicha política.

La valoración en este sentido de las modificaciones aportadas por el Tratado de Niza no puede resultar positiva por cuanto limitan cualquier posible interpretación más abierta, fruto de veleidades supranacionales del TJCE, al determinar expresamente las actividades que no se incluyen en el concepto de política comercial común, potenciar supuestos de exigencia de unanimidad para la conclusión de acuerdos comerciales y constitucionalizar competencias compartidas entre la Comunidad y los Estados miembros (36). Estamos, en suma, ante un caso de interacción entre la jurisprudencia comunitaria y los Tratados constitutivos; la particularidad del supuesto reside en que no son éstos los que determinan el sentido de los pronunciamientos del alto tribunal comunitario sino tales pronunciamientos los que configuran el contenido de posteriores revisiones constitucionales del TCE. El TJCE que se

(34) Acuerdos en el marco de la OIT (Dictamen 2/91, *Rec.* 1993, pág. I-1061), de la OMC (Dictamen 1/94, *Rec.* 1994, pág. I-5267) y adhesión al Convenio Europeo de Derechos Humanos (Dictamen 2/94, *Rec.* 1996, pág. I-1759).

(35) Dictamen 1/94 de 15.11.1994 (*cit. supra*), y sentencia Parlamento Europeo c. Consejo, de 7.3.1996, as.C-360/93, *Rec.* 1996, pág. I-1145. M. LÓPEZ ESCUDERO: «Quelques remarques critiques à propos de la jurisprudence de la Cour de justice sur la politique commerciale commune», *Mél. homm. M. Waelbroeck*, vol. II, Bruylant, Bruselas, 1999, págs. 1161 y ss; A. DASHWOOD: «Implied External Competence», en M. KOSKENNIEMI (ed.): *International Law Aspects... cit. supra*, págs. 113-123.

(36) Un preciso análisis al respecto es el realizado por Y. GAUTIER y I. LIANOS, («Le traité de Nice et les relations extérieures. La revision de l'article 133: une revision à haute risque?», en V. CONSTANTINESCO, Y. GAUTIER, D. SIMON (dirs.): *Le Traité de Nice. Premières analyses*, Estrasburgo, 2001, págs. 175-204). El grupo de trabajo «Acción exterior» de la Convención Europea propone que se generalice la votación por mayoría cualificada en todos los ámbitos de la política comercial, incluidos los servicios y la propiedad intelectual (punto 52, *CONV 459/02*).

ha visto postergado por el TUE de los dos pilares intergubernamentales y limitado en su interpretación por una obligada consideración del principio de subsidiariedad, se autolimita en su interpretación expansiva de las competencias exteriores comunitarias y las soluciones que ofrece son diligentemente retomadas por los Estados en sucesivas revisiones de los Tratados constitutivos bloqueando, de este modo, tanto interpretaciones posteriores más amplias como el recurso a la cláusula evolutiva del artículo 308 TCE.

En síntesis, puede apreciarse un claro retroceso tanto en la interpretación supranacional de las competencias exteriores comunitarias como en su aplicación y un creciente peso de los Estados en su configuración y gestión. Ahora bien, ni la sustitución nominal del titular de las relaciones exteriores debe ir en detrimento de la amplia interpretación de las competencias comunitarias exteriores cuyo ámbito, en virtud del principio de paralelismo de competencias externas y internas puede verse progresivamente expandido, ni la consecuencia de esta evolución debe ser necesariamente una difuminación de la presencia internacional de la UE sino que debe propugnarse su representación unitaria.

La Convención Europea (37), con el ánimo de facilitar la acción de la UE al tratar de la dimensión exterior de las políticas y acciones interiores, propone que el futuro Tratado recoja no sólo las competencias exteriores hoy expresadas de la CE/UE, sino también las competencias convencionales que el Tribunal de Justicia le ha reconocido implícitamente. Hasta aquí, la recomendación ya resultaría ambigua por cuanto hemos visto que dicho reconocimiento ha sufrido una interpretación progresivamente restrictiva. De ahí que, a continuación, se pase a explicitar cuáles son los supuestos jurisprudenciales aceptados señalando dos. El primero es aquél en que la conclusión de acuerdos internacionales sea necesaria para la realización de políticas internas; el segundo, para reflejar sus competencias internas en los campos en los que ya han sido ejercidas mediante la adopción de actos de Derecho derivado. La virtualidad de una tal disposición estará en lo que se entienda por «políticas internas». ¿Son éstas las políticas comunes como entendía el TJCE en la sentencia AETR? ¿o lo es cualquier acción que la UE pueda realizar *in foro domestico*? La redacción dada al segundo supuesto nos permite deducir que se trata de las políticas comunes al exigir, en los demás ámbitos de acción el previo ejercicio interno de la citada competencia. Se omite referencia alguna a la eventualidad de que, en una política interna, la acción convencional pueda preceder a la interna. Descarta, en consecuen-

(37) Informe final del grupo «Acción Exterior» (CONV 459/02), siguiendo lo establecido por el documento de trabajo presentado el 29.11.2002 por J. L. DEHANE (21 Rev.2) en sus puntos 17 y 18.

cia, un paralelismo de competencias internas y externas absoluto (38). De este modo, la jurisprudencia que se pretende plasmar en el Tratado, como ya hiciera la Declaración núm. 10 del Tratado de Maastricht, no es la más avanzada contenida en los dictámenes 1/76 y 1/78, sino la más limitada de los primeros años setenta lo que, unido a la consagración jurisprudencial ya comentada que realizó el Tratado de Niza, nos permite trazar los límites hasta los cuales los Estados están dispuestos a aceptar una expansión del poder convencional de la UE.

A nuestro juicio, no es una buena iniciativa la de constitucionalizar pronunciamientos jurisprudenciales en textos de Derecho originario por cuanto priva a aquéllos de su flexibilidad y dinamismo para adaptar los Tratados a las circunstancias y esclerotiza éstos al impedir interpretaciones más evolucionadas. Llevar al detalle un instrumento jurídico del que se persigue su simplicidad y pervivencia no es la mejor opción para conseguirlo.

Por otro lado, entre tanta explicitación, nada se dice del precepto contenido en el actual artículo 308 TCE y su virtualidad en las relaciones exteriores. Siguiendo el razonamiento anterior, este silencio es positivo siempre y cuando no se llegue a la conclusión de que, al no figurar entre las posibilidades convencionales recogidas expresamente, está excluida.

No obstante la situación existente en política comercial, generalizable a otros ámbitos, que denota un retroceso en la intensidad de la presencia internacional de la UE, realizaciones de la magnitud de la Unión Económica y Monetaria tienen su necesario impacto externo, como refleja el artículo 111 TCE. Los trabajos de la Convención mantienen el característico papel y peso específico del BCE en la materia y un procedimiento *ad hoc* para la conclusión de acuerdos internacionales relativos a la fijación de tipos de cambio internacionales, acuerdos en materia de régimen monetario o de régimen cambiario (39). Con ello se garantiza en teoría la expresión de una posición única de la Unión en tales ámbitos.

No entraremos aquí en la repercusión exterior de otras políticas y ámbitos de acción comunitarios tales como la de medio ambiente, investigación y desarrollo o la de asilo e inmigración a las que serán aplicables los principios establecidos sobre reconocimiento de un poder convencional implícito de la UE, donde éste no exista expresamente, o subsidiario (*ex* artículo 308 TCE).

(38) Paralelismo absoluto de competencias propugnado por el TJCE en su dictamen 1/76, *Rec.* 1977, pág. 741. DASHWOOD matiza la interpretación de este pronunciamiento resaltando que permite encontrar medios adicionales para extender la competencia convencional de la CE pero no para ampliar los fines de ésta (*op. cit.*, pág. 120).

(39) Informe final del Grupo de trabajo III «Personalidad jurídica», *CONV 305/02*, de 1.1.2002, punto 22.

2.2. *Papel de los Estados miembros en la gestión de la PESC*

En política exterior y de seguridad común, como también en el tercer pilar de la UE, los Estados miembros han mantenido sus poderes por otras vías, como era previsible en un ámbito tan íntimamente ligado a su soberanía y a las más atávicas percepciones de la política exterior.

La propia estructura en pilares de la Unión se diseña para evitar el sometimiento de la cooperación de los Estados en estos ámbitos al procedimiento comunitario y a sus reglas; principalmente la introducción de decisiones por mayoría cualificada y la intervención de instituciones supranacionales, muy en particular, el *control parlamentario*.

Comenzando por este último aspecto, si bien la postergación de la Comisión o del Tribunal de Justicia pueden encontrar una justificación cara a la opinión pública, la del Parlamento Europeo plantea mayores dificultades por cuanto de representación democrática de la ciudadanía de la Unión tiene esta institución.

La regulación vigente contempla la consulta al Parlamento Europeo acerca de los aspectos principales y las opciones básicas de la PESC, tarea que encomienda a la Presidencia junto a una ambigua obligación de velar por que las opiniones de la institución parlamentaria se tengan en cuenta. La Presidencia y la Comisión asumen el compromiso de mantener informado al Parlamento Europeo acerca del desarrollo de esta política (artículo 21 TUE).

Pese a su representatividad, la Convención Europea no ha acordado introducir sustanciales modificaciones en el estatuto actual del PE en materias PESC. En líneas generales se considera que las previsiones del artículo 21 TUE son adecuadas y de ahí que únicamente se proponga completar dicho precepto con una participación directa de quien ejerza las tareas de Alto Representante en la función de consulta e información al Parlamento (40). Al tiempo se desliza la conveniencia de que periódicamente PE y Parlamentos nacionales intercambien impresiones sobre el desarrollo de la PESC, previsión más retórica que efectiva pues ambos tienen competencias más reducidas en política exterior que en el ámbito interno. Acaso la virtualidad de estos encuentros periódicos pudiera residir en una información de métodos de control a los respectivos Ejecutivos en este sensible campo y en una cierta homogeneización de posturas frente a determinadas cuestiones internacionales respecto de las que la UE tenga que adoptar una postura común.

Otro de los rasgos configuradores de la PESC es el *mantenimiento como regla de la unanimidad*. Pese a que el Tratado de Amsterdam preveía la adopción de decisiones PESC por mayoría cualificada en determinadas con-

(40) Informe final del grupo «Acción Exterior» (CONV 459/02), puntos 60-61.

diciones, la práctica ha llevado a hacer prevalecer el consenso y la unanimidad. Esta situación resulta difícilmente sostenible en una UE ampliada si se quiere garantizar la eficacia y la utilidad de la PESC. De ahí que la Convención Europea propugne un recurso más asiduo a las disposiciones actuales sobre utilización de votaciones por mayoría cualificada y abstención constructiva. Además, recomienda la inclusión en los Tratados de una disposición más amplia que la actual que habilite al Consejo Europeo, por unanimidad, a extender al conjunto de la PESC la votación por mayoría cualificada. Se considera que por esta vía se desencadenaría el proceso necesario para lograr un mayor consenso en el Consejo, sin embargo, no dejan de levantarse voces que atienden a la posición eventual de los Estados que quedarán en minoría en una decisión PESC. A estos efectos, varios miembros de la Convención plantean la conveniencia de introducir un «freno de emergencia» o una «cláusula de salvaguardia» que les permitiera excepcionalmente invocar intereses nacionales vitales para impedir una votación y elevar la cuestión al Consejo Europeo. El contenido de tales propuestas que vienen a constitucionalizar en el Derecho originario el siempre polémico compromiso de Luxemburgo, se refleja ya en el actual artículo 23.2 TUE (41). Creemos que debe tenderse a la supresión de estas cláusulas o a eliminar al menos la posibilidad de veto, como hace el Tratado de Niza, por ejemplo, al sustituir el requisito de que el Consejo Europeo se pronuncie por unanimidad por el de la mayoría cualificada (artículo 40 TUE). En caso contrario, la pretendida eficacia y mayor agilidad de la PESC quedará bloqueada por la invocación de estas cláusulas.

A falta de voluntad política y pensando en una UE ampliada, se impone, en consecuencia, una aceptación de las *cooperaciones reforzadas* en PESC, posibilidad abierta por el Tratado de Niza, con exclusión de las cuestiones de seguridad y defensa (artículo 27 A TUE). No obstante, entendemos que su uso en cuestiones de política exterior debe realizarse con mesura, pues si se quiere dar una imagen unitaria de la UE y la misma procede tan sólo de ocho Estados de entre veinte o más Estados miembros, el fin perseguido no se consigue.

Admitidas como principio las cooperaciones reforzadas en la PESC cabe preguntarse si es posible la acción exterior convencional de la UE como desarrollo de esa cooperación reforzada. Esta posibilidad debe leerse con los límites siguientes: que no se refiera a cuestiones con repercusiones militares o de defensa, que se trate de una acción convencional en aplicación de posi-

(41) Ver puntos 8, 44-46 del Informe final del grupo «Acción Exterior» de la Convención Europea, *cit. supra*. Propuesta del representante del gobierno español, *WD 044-WG VII*, 19.11.2002.

ciones o acciones comunes (artículo 27 B TUE), que el acuerdo se adopte por unanimidad o mayoría cualificada (artículo 24 TUE) según corresponda y tenga como finalidad la defensa de los valores y el servicio a los intereses de la Unión en su conjunto mediante la afirmación de su identidad como fuerza coherente en el ámbito internacional (artículo 27.A.2). La posibilidad de cooperaciones reforzadas mediante la celebración de tratados internacionales es ignorada tanto por el Tratado de Amsterdam como por el de Niza (42) y es que, como se ha puesto de relieve doctrinalmente, la complejidad jurídico-institucional se incrementa en la medida que el acuerdo se celebre por las instituciones de acuerdo con los procedimientos del Tratado ya que, aunque sólo afecte a los participantes en la cooperación reforzada, tendrá consecuencias jurídicas para la Comunidad (43).

Finalmente, y centrándonos de forma particular en el *procedimiento de conclusión de acuerdos internacionales* en el ámbito de la política exterior y de seguridad común, la Convención propone una modificación del actual artículo 24 TUE suprimiendo del mismo el párrafo más conflictivo; el relativo a la posible activación por un Estado miembro de sus mecanismos constitucionales de aceptación de obligaciones internacionales antes de que la UE se vincule por un determinado tratado internacional. Es cierto que ello mejoraría la imagen internacional de la UE al impedir que, por esta vía, pueda llegarse a no ratificar un acuerdo firmado porque varios Estados desencadenen este dispositivo con resultados negativos impidiendo alcanzar la mayoría requerida para la ratificación. Sin embargo, esa posibilidad se acepta de forma generalizada para los Estados, como demuestra la norma consuetudinaria recogida por el artículo 25 del Convenio de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969, por lo que no apreciamos que su mantenimiento constituya un obstáculo jurídico insuperable para la proyección unitaria externa de la UE.

No consideramos que puedan compartirse el resto de argumentos avanzados por la Convención para modificar este precepto. Así, hay que matizar la afirmación según la cual, al tratarse de acuerdos en materias de competencia de la UE, no de ésta y de los Estados, los procedimientos nacionales de ratificación carecen de fundamento. Con ello, se olvida de una forma un tanto ligera que las obligaciones que los Estados asumen en el ámbito de la PESC no resultan tan imperiosas como las asumidas en virtud del Derecho comunitario, como demuestra el hecho de que un Estado pueda oponerse a una determinada decisión y quedar al margen de la misma mediante el ejer-

(42) C. D. EHLERMANN: «Différentiation, flexibilité, coopération renforcée: les nouvelles dispositions du Traité d'Amsterdam», *RMUE*, 1997-3, págs. 73-74.

(43) X. PONS RAFOLS: «Las cooperaciones reforzadas en el Tratado de Niza», *RDCE*, 9, 2001, pág. 172.

cicio de su derecho de abstención constructiva (artículo 23 TUE). La misma posibilidad puede existir cuando de asumir un compromiso convencional se trate. Bien es cierto que los respectivos Parlamentos nacionales pueden ejercer un control político sobre su gobierno con anterioridad a que la UE celebre el acuerdo en cuestión e incluso pueden obligarle a que plantee su oposición al mismo por motivos importantes de política nacional pero ello no hace inútil este último medio de control sobre la actividad convencional de los Ejecutivos, como se demuestra en la mayoría de los ordenamientos jurídicos nacionales que contemplan dicha posibilidad.

Tampoco se alcanza a comprender por qué este procedimiento está en contra de la personalidad jurídica única de la UE si no es por el eventual perjuicio a la coherencia de su política exterior. Ahora bien, como veremos a continuación, la coherencia de la política exterior de la UE es un problema previo que no se resuelve mutilando la posibilidad que ofrece hoy el artículo 24 TUE, sino a través de la concertación. Dicho esto, debemos reconocer, sin embargo, que reconducir la posición del Estado con «problemas constitucionales» para acatar un acuerdo suscrito por la UE al procedimiento de la abstención constructiva probablemente simplificaría la comprensión de la asunción de compromisos PESC por los Estados miembros y evitaría alguna que otra controversia doctrinal.

3. EL IMPACTO DE LA ESTRUCTURA EN PILARES SOBRE LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA Y SU COHERENCIA

La necesidad de coherencia en la acción exterior, ya expuesta por el Acta Única Europea, fue puesta de relieve de forma más nítida con la creación de la UE por el Tratado de Maastricht y la institucionalización de la PESC y de la Cooperación en asuntos de justicia e interior como pilares intergubernamentales de la Unión (44). Al tradicional problema de eventual falta de coherencia de la acción exterior de la CE con las políticas exteriores de los Estados miembros (coherencia vertical) se sumaba la posible incoherencia entre las acciones exteriores emprendidas en el ámbito comunitario con

(44) N. NEUWAHL: «Foreign and Security Policy and the Implementation of the Requirement of «Consistency» under the Treaty on European Union», O'Keefe, Twomey (eds.): *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, Chichester, Chancery Lane Publ. Ltd., 1994, págs. 227 y ss; U. SCHMALZ: «The Concept of Coherence in the Amsterdam Treaty. Bridging the Union's Dual External Policy Structure», *CFSP Forum* 1/1998, pág. 2; C. TIETJE: «The Concept of Coherence in the Treaty on European Union and the Common Foreign and Security Policy», *European Foreign Affairs Review*, vol. 2, 1997, págs. 211 y ss.

aquellas enmarcadas en el segundo pilar de la UE (coherencia horizontal) (45).

El valor añadido de Europa como actor internacional reside precisamente en la riqueza de instrumentos a su disposición; desde los meramente comerciales a los de defensa, pasando por los de cooperación al desarrollo, ayuda humanitaria y otros. Sin embargo, y para ser efectivos, esta variedad debe utilizarse de manera coordinada y con una misma orientación. No es posible una política económica efectiva de la UE sin una política exterior coherente y ésta a su vez precisará del respaldo de una política de seguridad creíble. De ahí la interrelación de los diferentes ámbitos de actuación y la exigencia de coherencia entre ellos. Esta dualidad de regímenes tiene su repercusión en la totalidad de la acción exterior de la UE, aunque destacamos por su importancia política las negociaciones y participación en Organizaciones internacionales y, por sus efectos jurídicos, la conclusión de acuerdos internacionales.

Diferentes instrumentos en los Tratados constitutivos tienden a garantizar la consistencia y coherencia de la acción exterior de la UE cuando ésta se refiere a competencias de diferentes pilares. La realización de este objetivo, contenido en el artículo 3 TUE, se encomienda a las instituciones con poderes ejecutivos; tanto la Comisión como el Consejo deben velar por la coherencia de la acción exterior de la Unión y de ésta con la de los Estados miembros. Si bien la representación de la UE y la ejecución de las acciones de política exterior y de seguridad común corre a cargo de la Presidencia asistida por el Secretario General/Alto Representante, la asociación de la Comisión a dichas funciones se concibe como vía para garantizar la coherencia de la acción política exterior con las relaciones exteriores de corte económico. Por otro lado, los Estados asumen la responsabilidad de presentar posiciones comunes y coordinar su acción en Organizaciones internacionales, incluido el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (46).

Las recomendaciones de la Convención para unificar la representación exterior de la UE ya comentadas deben tender a este objetivo de la coherencia de la acción de la Unión y de cada una de sus instituciones y de sus Estados miembros. Cara a la mejor coordinación dentro de cada institución, se

(45) Terminología de S. NUTTALL (*«Consistency» and CFSP: a Categorization and its consequences*, Londres, 2001), seguida por M. A. MEDINA ABELLÁN: «The Coherence of the European Foreign Policy: A Real Barrier or an Academic Term?», *OBS, Working Paper*, núm. 27, 2002.

(46) Artículo 19 TUE que guarda gran paralelismo con el desaparecido artículo 116 TCE, derogado por el Tratado de Maastricht, y según el cual los Estados miembros se comprometían a desarrollar una acción común en el ámbito de las Organizaciones internacionales de carácter económico en todas las cuestiones de interés para el mercado común; posición común elaborada por el Consejo quien decidía por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión.

sitúan las propuestas de *creación de un Consejo específico de «Acción Exterior»* presidido por quien ostente la función de Alto Representante, el *establecimiento de un punto de coordinación en la Comisión* encargado de todas las cuestiones exteriores de la Comisión y la *mayor cooperación entre Comisión y Consejo* (47). En la misma línea se orientan las propuestas relativas a las iniciativas conjuntas, a los acuerdos mixtos interpilares y, sobre todo, a los principios y objetivos de la PESC que analizamos brevemente.

Las estrategias comunes debieran haber sido el elemento esencial para garantizar la coherencia interpilares de la política exterior pero la realidad es que su ambigüedad no ha permitido que jugaran dicho papel. Por ello, en la Convención Europea se ha manifestado la necesidad de reactivar este instrumento para que cumpla su misión de dar las pautas para la utilización armoniosa de instrumentos de los tres pilares (48). Junto a ello, se acoge la propuesta de introducir un nuevo tipo de iniciativa para la acción exterior, las denominadas *«iniciativas conjuntas»* presentadas por el Representante Exterior o Alto Representante y la Comisión y aprobadas por el Consejo por mayoría cualificada y aplicadas por las instituciones de acuerdo a las competencias de cada una (49).

Por otra parte, la fórmula convencional de los *acuerdos mixtos* (50) viene a proporcionar un cauce jurídico para una participación conjunta de la UE y de los Estados miembros en tratados cuyo contenido incluye elementos de competencia comunitaria junto a otros de competencia estatal. Aunque la práctica convencional de la UE es todavía reducida, se ha planteado doctrinalmente la posibilidad de una *«mixtura interpilares»*, es decir, de acuerdos internacionales cuyo objeto recaiga en parte en las competencias de la CE y en parte en las que los Estados dejan en manos de la UE a título intergubernamental. Tal modalidad ha suscitado los recelos de la Comisión, temerosa de una contaminación entre pilares que arrastraría el procedimiento comunitario hacia las modalidades de actuación propias del segundo pilar.

(47) Informe final del Grupo «Acción Exterior», *cit. supra*, punto 6. En la actualidad, determinados grupos de trabajo del Consejo ya son interpilares, lo que permite aproximar la PESC y el pilar comunitario pese a la resistencia presentada por los Estados miembros; tal es el caso de la fusión en julio de 2000 del grupo comunitario RELEX y del grupo de consejeros PESC.

(48) Informe del Alto Representante, *Doc.14871/00*. Entre nosotros se ha incidido en esta línea propugnando que las estrategias comunes distingan claramente las propuestas PESC, donde constituyen una base jurídica para el voto por mayoría, y las orientaciones políticas para los otros pilares (*Informe Grupo de reflexión sobre la Presidencia española 2002, la Política Exterior Europea ante la Presidencia española*, Instituto de Estudios Europeos, Madrid, 2001).

(49) Informe final del Grupo «Acción Exterior», *cit. supra*, puntos 48 y 49.

(50) D. O'KEEFFE: *Mixed Agreements*, Europa Institute Leiden, Kluwer, 1983.

La consecuencia de la fusión en la UE de las subjetividades internacionales existentes en la actualidad sería la pérdida de sentido de buena parte de los acuerdos mixtos clásicos, pues sólo la UE concluiría el acuerdo en cuestión si bien la decisión interna al respecto debería seguir dos procedimientos: los correspondientes al primer y al segundo pilar. La recomendación de la Convención Europea es la de procurar la conclusión de un único acuerdo en casos de «mixtura interpilares» dejando que el Consejo decida sobre el procedimiento de negociación y celebración. De salir adelante esta previsión podría materializarse el riesgo antes citado de postergación de los mecanismos comunitarios en beneficio de los del segundo pilar. Si la voluntad de los Estados miembros de no perder ni un resorte de poder en la acción internacional ha llevado en la práctica a abusos en la utilización de acuerdos mixtos, esa misma circunstancia puede implicar una tendencia a unificar en un solo procedimiento, el intergubernamental, la negociación y conclusión de acuerdos internacionales de la UE cuyo contenido dependa de los dos pilares citados.

A estos efectos, la Convención propone como criterios a tomar en consideración por el Consejo para determinar el procedimiento a seguir el del objeto principal del acuerdo y su base jurídica (51); redacción redundante pues la base jurídica depende en todo caso del objeto principal del acuerdo. Con esta remisión al objeto principal del acuerdo, la Convención parece acogerse a la jurisprudencia del TJCE al determinar como criterio para la elección de base jurídica de un acuerdo internacional su «objeto esencial», no pronunciándose, de este modo, ni por las tesis instrumentalistas defendidas por la Comisión, ni por las finalistas propugnadas por el Consejo (52). En este caso, la decisión que está en manos del Consejo puede tener importantes consecuencias desde el punto de vista de control jurisdiccional previo y *a posteriori* de dicho acuerdo por parte del Tribunal de Justicia. Sea cual sea el sentido de la decisión, entendemos posible el control previo del TJCE para determinar la adecuación del procedimiento seguido al Tratado constitutivo.

No resultan tan claras las conclusiones del grupo «personalidad jurídica» de la Convención quien afirma que en esos supuestos de acuerdos mixtos entre pilares, el Consejo determinará el procedimiento a seguir respetando el equilibrio institucional. Una garantía y solución intermedia en este sentido podría encontrarse en la aceptación de que sea la Comisión la institución a la que se encargue la negociación en todos los casos y que, sea cual sea el con-

(51) Informe final «Acción Exterior», *cit. supra*, punto 63 e Informe final del grupo «Personalidad jurídica», *cit. supra*, puntos 23-28.

(52) TJCE, Sentencia de 26.3.1987, Commission c. Conseil, aff.45/86, *Rec.* 1987.

tenido del acuerdo, se abra igualmente con carácter general la posibilidad de control por parte del Tribunal de Luxemburgo (53).

De este modo, si se consigue una manifestación internacional unitaria de la UE respetando internamente un reparto competencial garante de las atribuciones de la Organización y de los poderes de los Estados miembros, los acuerdos mixtos pueden jugar un papel tan importante como el desempeñado hasta el momento presente (54) al permitir la toma en consideración de los diferentes niveles de poder dentro de la UE.

Por último, el principal obstáculo para la necesaria coherencia y unidad de la acción exterior de la UE está en la dialéctica entre las distintas visiones de la Unión y en las diferencias de intereses y objetivos de política exterior de los Estados miembros y de sus percepciones acerca de la función que en ellas representa la UE.

Para hacer frente a esta situación, la Convención Europea plantea el establecimiento de unos *objetivos, prioridades y valores de política exterior* (55). La importancia objetiva de la determinación de los valores que deben de guiar esta política reside, a nuestro juicio, en dos factores. Por un lado son el mejor instrumento para dotar de coherencia a la acción exterior y garantizar la consistencia en la acción de las distintas instituciones y entre los diferentes instrumentos de la UE al ser tomados en consideración en el diseño y ejecución de las políticas internas con proyección exterior. Por otro, constituyen el elemento distintivo de la política exterior de la Unión. El respeto a la tríada democracia, estado de Derecho, derechos humanos, el fomento del desarrollo sostenible con implicaciones sociales y medioambientales, el respeto del Derecho internacional o la promoción de soluciones multilaterales a problemas comunes, principalmente en el marco de las Naciones Unidas, revisten particular importancia en una época en la que parecen imponerse modelos distintos y cuando la política exterior de algunos Estados miembros se debate entre la ortodoxia de la normatividad internacional o la lógica del poder.

Sobre la base de estos principios y objetivos generales se establecerán los objetivos e intereses estratégicos, definidos por el Consejo Europeo, aplicados por el Consejo de Acción Exterior y periódicamente evaluados por el Consejo Europeo (56). Al plantearnos el valor jurídico atribuible a esta de-

(53) Informe final «Personalidad jurídica», *cit. supra*, puntos 39-44.

(54) WEILER, ha destacado la contribución de la CE al federalismo a través de la modalidad de los acuerdos mixtos (*The Constitution of Europe. «Do the New Clothes have an Emperor?» and other essays on European integration*, Cambridge University Press, 1999, pág. 130).

(55) Informe final «Acción Exterior», *cit. supra*, puntos 10-16, parte B.

(56) *Ibidem*, puntos 15-16, parte B.

terminación estratégica, concluimos que se trata de compromisos internacionales asumidos por los Estados como guía de actuación de la Unión en el exterior. Al no existir modalidad jurisdiccional de fiscalización de los mismos, entendemos que pudiera establecerse al menos el control político del Parlamento Europeo o la rendición de cuentas ante esta institución acerca del modo en el que el conjunto de los instrumentos de política exterior de la UE se han adecuado a tales objetivos estratégicos previamente diseñados.

La determinación de estos objetivos y valores de la PESC constituye el más importante instrumento para una progresiva consolidación de intereses comunes y para una mayor coherencia de las actuaciones de política exterior. Cuestión distinta es si la UE y sus Estados miembros tienen interés real en alcanzar esa coherencia. Si atendemos a las contradicciones que en la actualidad pueden percibirse, se observa por ejemplo que las relaciones económicas y comerciales de la UE con un determinado país contradicen las orientaciones políticas dadas por el Consejo Europeo respecto del mismo o los principios rectores de la PESC proclamados por el artículo 11 TUE. La estructura en pilares y la atribución de competencias exteriores a diversas instituciones permiten a la Unión «justificar» tales contradicciones que, por lo demás, también se aprecian en la política exterior de los Estados.

4. LA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA COMO PARADIGMA DE LAS CONTRADICCIONES DE LA POLÍTICA EXTERIOR EUROPEA

Todas las contradicciones estatales pueden manifestarse en la política europea de seguridad y defensa: contradicciones entre intergubernamentalistas y supranacionalistas, entre Estados grandes y pequeños, entre atlantistas, autonomistas o neutrales; razón por la cual la PESC se convierte en el ámbito test de todos los problemas de la integración de la política exterior común.

En esta política, declarada formalmente operativa en el Consejo Europeo de Laeken de 2001, se ha manifestado la tensión interinstitucional o, mejor dicho, las dificultades derivadas de la estructura en pilares de la UE con distintas atribuciones y funcionamiento institucional dispar, distintos medios, sistemas de fiscalización y participación parlamentaria (57). Instrumentos comunitarios y del segundo pilar interactúan en su puesta en práctica y precisamente en ello reside la riqueza comparativa de la UE frente a otros actores de seguridad; pero también es causa de descoordinaciones que pueden revelarse en las actuaciones de prevención de conflictos y de gestión de crisis por parte de la Unión (58).

(57) P. LUDLOW: *The Laeken Council*, EuroComment, 2002, *cit. supra*.

(58) N. FERNÁNDEZ SOLA: «La política europea de seguridad y defensa y la coordinación

La evolución acelerada de esta política en el transcurso de tres años, hasta la citada cumbre de Laeken, demuestra como la necesidad evidenciada por acontecimientos internacionales lleva a los Estados miembros a dar pasos importantes en una misma dirección (59), con un mismo objetivo a corto y medio plazo aunque la meta final que cada uno de ellos contempla sea diferente.

Así, en respuesta al ejercicio de descoordinación con el ejército estadounidense e ineficacia de la acción europea en la crisis de Kosovo, la alianza franco-británica para impulsar una PESD creíble arrastrará al resto de socios comunitarios. Aunque algunos de ellos pongan más énfasis en el desarrollo de capacidades militares y otros en las capacidades civiles, ambas vertientes se han desarrollado y esas distintas «sensibilidades» que reflejan las diferentes tradiciones nacionales de política exterior no hacen sino enriquecer una política europea de seguridad y defensa que, paulatinamente, se ha ido adaptando a las peculiaridades de la UE como actor internacional y al entorno geoestratégico mundial. Se han creado órganos específicos, se han desarrollado una serie de compromisos al margen de los Tratados constitutivos (capacidades militares y civiles), se han estrechado relaciones con la ONU y con la OTAN, aunque faltan un acuerdo permanente con esta Organización que permita a la UE el acceso a sus medios y capacidades, una mayor dotación presupuestaria en los Estados miembros para esta política y un desarrollo de la industria europea de armamento tendente a una mayor asimilación al resto de actividades económicas de la UE.

Las recomendaciones formuladas por el grupo de trabajo de «Defensa» a la Convención Europea se centran por un lado en cuestiones de índole material relativas al tipo de acciones a desarrollar y, por otro, en cuestiones institucionales o de funcionamiento interno de la UE para una PESD adecuada a las necesidades de la Unión del siglo XXI.

En este sentido, se recomienda una *actualización de las tareas Petersberg* que permitiría realizar otro tipo de misiones con medios militares tales como las acciones conjuntas en materia de desarme, las operaciones de estabilización o la asistencia en cuestiones militares.

Yendo más allá, en diversos foros e instancias se ha suscitado la posible *ampliación de las misiones de la UE en el ámbito de la seguridad y de la de-*

interpilares», Conferencia internacional, *La seguridad europea en el siglo XXI*, <http://www.ugr.es/~ceas/ceaspagedocumentación.htm>.

(59) ORTEGA CARCELÉN se hace eco de la percepción de que sólo la amenaza exterior impulsa la política de seguridad y defensa («Por un reforzamiento de la política exterior y de seguridad de la Unión Europea», *Documento de trabajo*, Real Instituto Elcano, 7.10.2002). Ver Informe final grupo de trabajo «Defensa», *WG VIII 22, CONV 461/02*, 16.12.2002, punto 45.

fensa que podría ir desde una inclusión de acciones de lucha contra el terrorismo internacional como una de las coordinadas de la seguridad europea, hasta la inclusión en los Tratados constitutivos de una cláusula de defensa colectiva. Expresamente, el grupo de trabajo recomienda la inclusión de una cláusula de solidaridad que permita a los Estados responder a las amenazas terroristas sirviéndose de todos los instrumentos necesarios. De seguirse esta recomendación que cuenta con un apoyo amplio, la UE se incardinaria en la tendencia inducida por los Estados Unidos tras los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 a extender el campo de actuación de las Organizaciones tradicionalmente defensivas o más generales a la lucha contra el terrorismo. El caso paradigmático es, sin lugar a dudas, la Alianza Atlántica (60).

La inclusión de la cláusula de legítima defensa colectiva, análoga a las recogidas por los artículos V del Tratado de Bruselas y 5 del Tratado del Atlántico Norte, no se cita expresamente entre las recomendaciones formuladas, dadas las discrepancias al respecto. Es la propuesta apoyada por aquellos que optan por una comunitarización de la PESD, irrealizable hoy por hoy. De ser aceptada esta posibilidad podría denunciarse el Tratado de Bruselas de 1948, constitutivo de la UEO, en la actualidad superviviente por prever esta contingencia. Políticamente, la inclusión de la legítima defensa colectiva tampoco tendría un impacto como el que algunos temen pues más allá de la simbología, si la cláusula es del estilo OTAN, cada Estado miembro conserva su capacidad de decisión y de contribución o no en una crisis concreta. Por otro lado, cabe preguntarse qué ataques pueden hoy sufrir los Estados miembros; raramente ataques convencionales de Estados terceros sobre la integridad territorial o la independencia política. De recibir un ataque terrorista, la reacción idónea, que es no militar, ya existe hoy en la UE y se centra en los instrumentos de cooperación policial y judicial, medidas contra el blanqueo de dinero, etc. Una reacción militar debería de contar con el visto bueno de las Naciones Unidas y, de este modo, hasta los países no miembros de la OTAN podrían colaborar en la operación si así lo desearan. Para evitar el bloqueo de iniciativas en este sentido, algunos miembros de la Convención proponen establecer dicha cláusula como una forma de cooperación más estrecha en materia de defensa a la que pudieran acogerse los Estados que lo desearan.

Centrándonos en las recomendaciones de carácter institucional, consecuencia de una ampliación de funciones asignadas a la PESD, de la exigencia de coherencia y eficacia y de la imagen internacional necesariamente

(60) Cumbre de Praga de la OTAN, Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno participantes en la reunión del Consejo del Atlántico Norte, 21.11.2002; conclusiones ya anticipadas en el Concepto Estratégico de la Alianza de 1999, punto 24.

unitaria de la UE, se propone un *refuerzo de la figura del Alto Representante* a quien se reconocería derecho de iniciativa en la gestión de crisis, la responsabilidad de dirigir la acción de la Unión y de coordinar los esfuerzos de los Estados miembros en cuestiones de defensa (61). Para no incurrir en contradicción con la propuesta del grupo «acción exterior» de la Convención de crear un Representante Exterior Europeo, el refuerzo del Alto Representante debe entenderse como asignación a dicha nueva figura de la representación formal de la Unión. De mantenerse además el puesto de Alto Representante, éste dirigiría su acción coordinándola con la de los Estados, principalmente al abordarse cuestiones de defensa. Por el contrario, si la nueva figura unificara las dos concurrentes en la actualidad, se entenderían asignadas a ella los poderes reforzados del Alto Representante.

En la misma línea se orientan las propuestas de *flexibilidad en la toma de decisiones* a través de la abstención constructiva y la cooperación más estrecha entre algunos Estados miembros, la creación de un organismo europeo de armamento y de investigación estratégica para reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa y la del control parlamentario de la PESD (62). Aunque se aprecia un cierto grado de consenso en flexibilizar la participación en las operaciones de seguridad y defensa, subsiste el recelo comprensible por parte de algunos Estados hacia las cooperaciones reforzadas en la materia que permitirían emprender a un grupo de Estados, incluso minoritario, una operación militar bajo bandera europea.

La creación de una *agencia europea de armamentos e investigación estratégica* es otro de los instrumentos propuestos para facilitar el desarrollo de capacidades militares que doten de eficacia y operatividad en todos los supuestos a la PESD. Apoyada por la mayoría de miembros de la Convención, la concepción de la agencia que se ha adelantado es flexible en el sentido de permitir la participación en ella a todos los Estados miembros, admitir la constitución en su seno de grupos específicos y la extensión de proyectos específicos a países no miembros.

Finalmente, y por lo que se refiere a la *fiscalización por vía parlamentaria la política de defensa*, se apuntan varias posibilidades. Es posible, como sugiere el Parlamento Europeo, modificar el artículo 21 TUE para incluir en el debate anual sobre política exterior esta vertiente específica. Cara a una mayor imbricación de los Parlamentos nacionales y del PE en estas cuestiones, otra posibilidad sería la constitución de un cuerpo interparlamentario con miembros de ambos, así como parlamentarios de países que, sin pertenecer a la UE tienen actualmente el estatuto de socios o asociados de la UEO,

(61) Informe final grupo de trabajo «Defensa», *cit. supra*, puntos 52 y 72.

(62) Informe final del Grupo VIII, «Defensa», *cit. supra*, puntos 53-55.

Malta y Chipre (63). Otra propuesta que a nuestro entender tiene un carácter residual sería la creación de un órgano consultivo interparlamentario constituido por representantes del PE y de la Asamblea de la UEO. A nuestro juicio, dicha Asamblea ha desempeñado satisfactoriamente sus funciones, como el conjunto de la Unión Europea Occidental, pero su tiempo ha concluido y debe procederse a su disolución, eventualmente, transfiriendo sus competencias al Parlamento Europeo.

En su conjunto, puede considerarse que las propuestas realizadas en esta materia son insuficientes para hacer frente a los desafíos internacionales a los que se enfrenta Europa. La Convención no ha dado el paso adelante decisivo para la configuración global y plena eficacia de la política europea de seguridad y defensa y ello denota la falta de voluntad política de los gobiernos de avanzar por esta vía.

Particularmente destacable nos parece la ausencia de solución al espinoso problema de la *financiación de la PESD*. Resulta evidente la necesidad de un acceso rápido a la financiación para una determinada operación de gestión de crisis. Hasta el momento, sólo la Comisión se ha dotado de un instrumento que le permite hacer frente a tales necesidades cuando de contribuir a los aspectos civiles de una operación se trate (64). La Convención Europea ha recomendado dotar de un mecanismo análogo al Alto Representante para preparativos de operaciones de gestión civil de crisis. Asimismo, prevé la dotación con contribuciones de los Estados miembros de un fondo para financiar la fase preparatoria de operaciones militares. El documento sobre modalidades de financiación de las operaciones de gestión de crisis con implicaciones civiles y militares, aprobado por el Consejo Europeo de Sevilla (65), prevé que cada Estado participante en una operación militar de la UE asuma los gastos propios de las capacidades militares que ceda a la UE. El documento comentado de la Convención Europea sugiere la creación de un mecanismo que permita hacer frente a los gastos comunes. Resolver esta cuestión es urgente para evitar que constituya un condicionante negativo en la toma de decisiones sobre operaciones PESD.

Vemos, pues, que se adelantan posibles soluciones parciales ya que cada Estado mantiene su presupuesto de defensa y resultaría prematuro hablar de un presupuesto común de defensa. Puesto que los presupuestos nacionales

(63) *Informe de síntesis Propuestas para la Presidencia española*, Grupo de reflexión sobre la Presidencia española de 2002, Instituto de Estudios Europeos, noviembre 2001, pág. 33.

(64) Mecanismo de Reacción Rápida, Reglamento del Consejo 381, de 26.2.2001, *DOCE*, núm. L 57, de 27.2.2001.

(65) Anexo II del Informe de la Presidencia sobre la PESD, *doc.10160/2/02*, 22.6.2002.

de defensa en general son considerados escasos para hacer frente a los compromisos de capacidades militares que implica la PESD, se ha propuesto también el establecimiento de criterios de convergencia, de modo análogo a como se hizo con la moneda única, a cumplir por los Estados miembros y por los países candidatos en cuanto a sus presupuestos de defensa (66). La idea, sin embargo, no ha alcanzado el consenso suficiente para traducirse en una recomendación de la Convención Europea.

La ambigüedad e imprecisión de las conclusiones de la Convención Europea sobre defensa contrastan con la nitidez de pronunciamientos, por ejemplo, en materia de personalidad jurídica e incluso de acción exterior. Imprecisiones que reflejan discrepancias y compromisos de mínimos en algunos puntos. En buena medida, como hemos apuntado, la razón se encuentra en las divergencias con respecto a los objetivos de la PESD, los fines perseguidos y los instrumentos que cada Estado está dispuesto a comprometer para su realización. En esa diferencia de objetivos y de intereses que se traduce en la demostrada incapacidad de la UE para llegar a posiciones comunes en conflictos de tanta magnitud como el de Oriente Próximo puede encontrarse la razón para la ralentización actual de la PESD. Estas circunstancias demuestran a nuestro juicio la conveniencia de contar con un *Concepto Estratégico de la UE* que defina con precisión los objetivos estratégicos de esta política, su orientación hacia la realización de los valores que la UE protege y además despeje las dudas relativas al ámbito geográfico de actuación de la UE en misiones Petersberg y la necesidad ineludible de mandato del Consejo de Seguridad previo a cualquier acción con fuerzas militares (67). Sin el proceso de reflexión y debate público que conlleva la aprobación de dicho concepto, la política europea de seguridad y defensa carecerá de la legitimidad necesaria para su posterior desarrollo.

(66) La idea general de un pacto de convergencia de las políticas exteriores y de seguridad de los Estados miembros se contiene en el documento «Comment parvenir à la convergence des politiques étrangères des Etats membres et des actions extérieures de l'Union Européenne», *WG VII, WD 49*, 21.11.2002.

(67) Ver al respecto el Informe del grupo de reflexión sobre la Presidencia española de 2002, *La política europea de seguridad y defensa ante la Presidencia española*, IEE, noviembre 2001, págs. 42-43. En la misma línea se pronuncia el Seminario *la revisión estratégica de la defensa*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2001; y A. VAN STADEN, *et al.*: «Towards a European Strategic Concept», *Cligendael Paper*, The Netherlands Institute of International Relations, 2000 y I. PÉREZ-CALDENTEY: «La necesidad de un concepto estratégico europeo: una revisión del papel de la Unión europea en materia de prevención de conflictos y de gestión de crisis», *OBS, Working Paper*, núm. 12, 2001.

5. CONSIDERACIONES FINALES

El panorama descrito permite afirmar que no existe en la actualidad una política exterior común en la UE. Una política exterior exige de unas orientaciones comunes que permitan una unidad de acción exterior, unos instrumentos, unas metas, unos recursos presupuestarios, materiales y humanos. Sin ello no puede hablarse más que de una acción exterior, término que obvia el factor coherencia y unidad, e incluso continuidad en el tiempo, que debe caracterizar a una política exterior (68).

Sin embargo, la consecución de ese logro es hoy fundamental por varias razones. En primer lugar porque así lo reclaman los ciudadanos europeos. En segundo lugar porque es el corolario necesario del proceso de integración y, finalmente, por las expectativas generadas por la UE como actor internacional entre terceros Estados.

La ciudadanía desea verse representada a escala mundial pero los Estados y sus gobiernos mantienen sus recelos en nombre de unos intereses nacionales a corto plazo. Entendemos que este apoyo ciudadano a la integración de la política exterior no está motivado por una baja consideración hacia sus sistemas políticos nacionales, sino por la percepción de la insuficiencia de éstos para actuar en la escena internacional de forma decisiva (69). Tal es el caso en un mundo globalizado, donde tan sólo los focos de mayor poder hacen prevalecer sus valores y modelos.

La consecución de una auténtica política exterior europea supone el paso definitivo en el proceso de integración que permitirá configurar al nuevo ente político que es la Unión Europea y dotarle de instrumentos para poder trabajar en pro de los valores que persigue y defiende no sólo hacia el interior sino también en las relaciones internacionales. La percepción de esos valores diferenciales y de la posesión de los medios para defenderlos puede contribuir poderosamente a un «silencioso fortalecimiento de la identidad europea» (70). Sólo la puesta en marcha decidida una política exterior eficaz y el desarrollo normativo e institucional que lleva implícito irán desarrollando esa identidad europea necesaria para su sustento y fortalecimiento; identidad europea que, respetando las identidades nacionales, permita a Europa al-

(68) VER ALDECOA LUZARRAGA: «El debate político en la Convención sobre la política exterior común», Grupo de reflexión «La Convención sobre el futuro de la Unión Europea», Documento de trabajo, Instituto de Estudios Europeos, Real Instituto Elcano, 9.12.2002.

(69) Según I. SÁNCHEZ CUENCA («The Political Basis of Support for European Integration», *1 EU Politics*, 2, 2000) la baja consideración hacia el sistema político nacional reduce el coste de la transferencia de soberanía a la UE.

(70) J. HABERMAS: «Por qué Europa necesita una Constitución», *New Left Review*, núm. 11, nov.-dic. 2001, pág. 24.

canzar la voz autónoma y propia que le corresponde en la arena internacional.

El principal obstáculo a la proyección exterior unitaria de la UE reside en la existencia de diferentes políticas exteriores que se superponen y en la falta de una voluntad para aunar esfuerzos hacia una política exterior común, que no única. Junto a la divergencia de intereses, la incoherencia de la política exterior y de seguridad común deriva de la falta de un claro modelo de la integración europea perseguida. Aunque se llega a acuerdos semánticos, subyace una divergencia esencial entre Estados miembros en cuanto a objetivos o metas a alcanzar y consecuentemente las vías a seguir para ello. Los Estados miembros no parecen estar preparados para asumir un nuevo modelo de gobernanza multinivel (71) en el que cada actor asume su parcela de responsabilidad y las relaciones exteriores son uno de los sectores donde más clara se ve la necesidad de presencia única. La mera constatación de que los intereses nacionales pueden defenderse mejor a escala internacional por la UE y de que ésta proporciona una mayor proyección exterior a los Estados que la que tendrían aisladamente considerados sería esencial para vencer estos obstáculos (72). Al mismo tiempo, creemos importante abandonar la dialéctica intergubernamentalismo-integracionismo federalista o supranacional para encontrar soluciones pragmáticas e imaginativas que permitan alcanzar el objetivo de dar mayor peso internacional a la UE aportando, a la par, calidad y profundidad a la integración (73).

No se trata hoy de comunitarizar la PESC ni de dar más competencias a los Estados o al Alto Representante en política exterior en detrimento de la Comisión, sino de avanzar manteniendo los equilibrios. Ofrecer una imagen y una posición unitaria frente al exterior exige disponer de mecanismos internos que permitan la participación equilibrada de todos los niveles de poder implicados en la elaboración de esa posición de la UE y en la aplicación de compromisos internacionales, que desarrollen una dinámica de trabajo

(71) I. PERNICE: «Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-making Revisited?», *CMLR*, 199, núm. 36, pág. 703 y «De la constitution composée de l'Europe», *RTDE*, vol. 36, núm. 4, 2000, págs. 623-647.

(72) P. LEQUILLER pone de relieve la necesidad de que los Estados debatan sobre el interés común europeo en torno a un proyecto presentado por un órgano que cuente con su confianza y del reconocimiento sin ambages de la doble soberanía europea y nacional para que los socios asuman plenamente la combinación de las dos legitimidades y extraigan las consecuencias institucionales de ello. («Comment parvenir à la convergence des politiques étrangères...», *cit. supra*).

(73) M. BARNIER, representante de la Comisión en la Convención Europea, ha defendido el uso pragmático del método comunitario (ver L. MESTRES, «La PESC en el debate sobre el futuro de Europa», *OBS, Working Paper*, núm. 35, 2002).

conjunto y coordinado y lleven en una lógica constructivista a una socialización de tales comportamientos, a su asimilación como obligatorios, a que las instituciones modelen la conducta estatal, teniendo presente que, a medio plazo, lo que interesa es satisfacer las expectativas que la UE suscita como actor internacional.

Es tarea de la Convención Europea y de la posterior CIG definir esos mecanismos y perfilar el modelo de Unión Europea del futuro.