

# PRESUPUESTOS DE UNA POLITICA COMUN EN MATERIA DE RELACIONES EXTERIORES Y DE SEGURIDAD

Por VICTORIA ABELLAN HONRUBIA (\*)

## SUMARIO

INTRODUCCIÓN.—1. LA COMPETENCIA DE LA CEE EN MATERIA DE RELACIONES EXTERIORES.—2. LA PRÁCTICA DE LA CEE EN EL ÁMBITO DE LAS RELACIONES EXTERIORES. a) *Relaciones comerciales y cooperación al desarrollo*. b) *Aplicación de sanciones económicas*.—3. LA COOPERACIÓN POLÍTICA EUROPEA.—4. POLÍTICA COMÚN EN MATERIA DE RELACIONES EXTERIORES Y DE SEGURIDAD. a) *Antecedentes y convocatoria de la Conferencia intergubernamental sobre Unión política*. b) *Las propuestas sobre política común en materia de relaciones exteriores y de seguridad*.—CONSIDERACIONES FINALES.

## INTRODUCCIÓN (\*\*)

Una de las cuestiones más controvertidas en el proceso hacia la Unión Política Europea, es quizás la relativa a la proyección exterior de la Unión; es decir, en qué medida la integración económica y la ma-

---

(\*) Catedrática de Derecho Internacional Público de la Universidad de Barcelona.

(\*\*) Con posterioridad a la elaboración de este trabajo se celebró la cumbre europea de Maastricht y se ha publicado el texto del Tratado de la Unión Política (vid. *Europe Documents*, núm. 1.750/1.751 de 13 de diciembre de 1991 y el texto definitivo en español en esta misma *Revista*, 1992-1). Pese a ello no me parece necesaria la actualización de este estudio incluyendo referencias a dicho texto; considero que las reflexiones aquí expuestas siguen siendo válidas ya que el nuevo tratado, pese a ser un paso más en la construcción europea, no propicia unas conclusiones sustancialmente diferentes.

yor cohesión social y política de los Estados miembros de las Comunidades Europeas (1), se va a traducir en una política común exterior y de seguridad respecto a terceros Estados y Organizaciones Internacionales.

De forma esquemática la cuestión podría insertarse en la secuencia «integración económica-únión política-política común exterior y de defensa», siendo cada uno de los dos últimos elementos consecuencia del anterior. Sin embargo, ni la cuestión es tan simple, ni los términos en que se plantea son claros; debiéndose despejar, al menos, las siguientes incógnitas:

- la necesidad de la relación «Integración Económica-Unión Política» y «Unión Política-Política común exterior y de defensa»; así como el significado de estos términos;
- la naturaleza de las relaciones entre los Estados miembros entre sí y con la Comunidad o la Unión en cada uno de los niveles indicados;
- la clarificación del sujeto de cada relación: cuándo hay que referirse a la Comunidad, cuándo a la Unión y cuándo a los Estados miembros.

Tarea que permitirá dimensionar en sus justos términos la propuesta del Consejo Europeo celebrado en Dublín los días 25 y 26 de junio de 1990 de realizar «una política común en materia de relaciones exteriores

---

En cualquier caso cabe llamar la atención en esta nota sobre dos de las disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad: el artículo J.3 sobre el procedimiento para adoptar una acción común en materia de relaciones exteriores y de seguridad, que establece la posibilidad de decisiones por mayoría cualificada; y el artículo J.4 referido a la defensa, que contempla la posibilidad de llegar a tener una defensa común, y considera a la UEO como parte integrante del desarrollo de la Unión Europea (apartados 1 y 2), si bien precisa en su apartado 3 que «las cuestiones que tengan implicaciones en el ámbito de la defensa y que estén regidas por el presente artículo no están sometidas a los procedimientos definidos en el artículo J.3». Así como sobre el artículo 228.A, que confiere competencia al Consejo para adoptar las medidas adecuadas «cuando una posición o una acción común, adoptadas con arreglo al Tratado de la Unión Europea relativas a la política exterior y de seguridad común, entrañen una acción de la Comunidad para interrumpir o reducir parcialmente o en su totalidad las relaciones económicas con uno o varios terceros países».

(1) En adelante se utilizará indistintamente los términos «Comunidades Europeas» o «Comunidad» o «Comunidad Europea». Siendo la Comunidad Económica Europea la organización básica de referencia.

y de seguridad» (2). Por mi parte, no pretendo adentrarme en las cuestiones suscitadas, pero sí tomar partido en las mismas, a fin de situar el objeto de este trabajo.

No me parece, *en primer lugar*, que pueda establecerse una relación necesaria entre integración económica europea y unión política; y menos aún que de ello tuviera que derivarse una política exterior común.

Es cierto que desde la declaración Schuman, al cambiar la filosofía de la construcción europea, se apostó por este resultado razonando que el establecimiento de bases comunes de desarrollo económico constituiría la «primera etapa de la federación europea» (3). Sin embargo la Unión Política no es un grado más de integración, sino una relación distinta; entre la integración económica y la unión política —entendida tal como se infiere de la Declaración Schuman— hay un salto cualitativo: el de la titularidad y el ejercicio de la soberanía; y entre la integración económica y la política exterior común hay una forma de organización política: el Estado.

De aquí, que, salvo la voluntad política de que así sea, un mayor grado de integración económica entre los Estados de la Comunidad Europea no implicaría necesariamente una unión política, ni una acción exterior común. Cabe precisar al respecto —y en aras de una clarificación terminológica y conceptual— que la voluntad política explicitada por la Comunidad Europea, el Consejo Europeo o los Estados miembros en la Conferencia Intergubernamental sobre unión política, no permite identificar las expresiones «Unión Política» o «Unión Europea» con una forma de organización estatal, ni unitario ni federal (4); y que, en consecuencia, no se plantean problemas de titularidad y ejercicio de la soberanía por los órganos de la Unión, ni la expresión «política común en materia de relaciones exteriores y de seguridad» puede interpretarse como una política exterior única ejercida por ésta.

---

(2) Consejo Europeo de Dublín, 25 y 26 de junio de 1990. Anexo (Texto en Bull. CE, 6/1990, punto 1.35, pág. 16 y también en esta *Revista*, 1990-2, págs. 685-723).

(3) Declaración de Robert Schuman, Ministro de Asuntos Exteriores de Francia, de 9 de mayo de 1950 (Texto en TRUYOL SERRA, A., *La Integración Europea. Idea y realidad*, Tecnos, 1972, pág. 104).

(4) Hay que hacer la salvedad del Parlamento Europeo. Esta institución en su Resolución de 12 de diciembre de 1990, «Sobre las bases constitucionales de la Unión Europea», recordando la declaración Schuman, reitera la idea de construcción de una Unión Europea de tipo federal. Igualmente el proyecto de tratado presentado por la presidencia holandesa se refería en su artículo 1 a la «vocación federal» (vid. texto en *Europe Documents*, núm. 1733/1934, de 3 de octubre de 1991).

Clasificados así los términos se trata ahora —y en segundo lugar— de identificar cual sea la naturaleza de las relaciones que se establecen en cada uno de estos niveles (el comunitario y el de la Unión Política). Para ello hay que partir de la Comunidad Económica Europea, organización de integración económica a la que los Estados miembros han transferido total o parcialmente la competencia normativa sobre determinados ámbitos de la economía; transferencia que no implica la cesión a la Comunidad del poder de compulsión —atributo de la soberanía— cuya titularidad en todos los ámbitos sigue residiendo en los Estados miembros (5).

Es decir, las relaciones de los Estados miembros con la Comunidad no son de subordinación al poder soberano transferido a ésta, sino más bien de coordinación entre el ordenamiento jurídico comunitario —formado a partir de las competencias normativas que le han sido atribuidas— y los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros; así como entre las instituciones comunitarias y los Estados que las han creado. Lo que sucede, en palabras de la profesora Mangas Martín es que «los Estados miembros de la Comunidad se han atrevido a articular jurídicamente su dificultad, e incluso incapacidad para resolver problemas de gran trascendencia social y económica que superaban sus fronteras» (6).

Por lo que se refiere al proyecto de Unión Política, tampoco parece que esté en juego la soberanía. Se trata de extender la coordinación existente a otros ámbitos de competencias materiales económicas o no (así la investigación y el desarrollo tecnológico, la emigración de terceros Estados, o la seguridad exterior), y de aceptar un menor control de los ejecutivos de los Estados miembros respecto a las competencias normativas transferidas (mayor participación del Parlamento Europeo en la formación de voluntad de la organización, o la tendencia a generalizar la regla de la mayoría cualificada en la adopción de decisiones por el Consejo). Pero hay que señalar que en este nivel de Unión Política, la atribución de competencias se dibuja mucho más flexible que

---

(5) Incluso dentro del juego institucional de las Comunidades Europeas, se observa una fuerte tendencia al «control» gubernamental de las competencias de ejecución (poder reglamentario) atribuidas a la Comisión. Vid. MANGAS MARTÍN, A., «El Acta Unica Europea y las modalidades de ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión», *RIE*, 1988, núm. 3, págs. 789 y ss.

(6) MANGAS MARTÍN, A.: *Problemas y perspectivas del ordenamiento jurídico comunitario. (En crisis del Estado y Europa. Actas del Congreso Mundial Vasco celebrado en Vitoria-Gasteiz, 1987, ONAT, pág. 52).*

en el de la integración económica; el abanico va desde la no atribución de competencias fortaleciendo en su lugar los compromisos y mecanismos de cooperación intergubernamental, a la distribución de las mismas en cada caso atendiendo al principio de subsidiariedad, o bien a la previsión de cláusulas de salvaguarda que permiten a un Estado permanecer al margen de la voluntad común, en aquellos supuestos en que se opera una atribución de competencias a la Unión y la formación de la voluntad se realiza por consenso (7). Se observa, en definitiva, cierta tendencia a establecer una relación inversa entre el poder normativo de la Unión y el interés político interno o externo que la materia contemplada tenga para cada Estado miembro (8).

Ello no obstante, el conjunto de elementos que entran en juego en la propuesta de Unión Política Europea, la configuran como un proyecto de organización internacional que, por referencia a las Comunidades Europeas, ofrece una mayor extensión del ámbito material de la coordinación de las competencias estatales, un marco más democrático del ejercicio de las competencias que le son atribuidas, así como un reforzamiento de la protección jurídica del individuo a través del estatuto de la ciudadanía europea; elementos todos ellos que cualifican la Unión Política como un nivel de relación de naturaleza distinta al establecido en la Comunidad Europea. Situación que conduce el debate político a la disyuntiva de si se mantiene la dualidad Comunidad Europea-Unión Política, o si se integra el acervo comunitario en el proyecto de Unión Política refiriendo todo ello a una sola organización internacional y reforzando así la eficacia de sus instituciones.

Esto nos lleva a tomar partido ante la *tercera incógnita* planteada: quién es el sujeto en cada nivel de relación. Es claro que en el actual proceso de negociación hacia la Unión Política Europea, las relaciones de integración económica hay que referirlas a la Comunidad Europea; sin embargo, dada la proyección exterior de la CEE, y el posicionamiento político de las instituciones comunitarias en especial el Parlamento Europeo, no apreciaría adecuado desligar a la Comunidad de las relaciones derivadas de la Unión Política. El proceso, en mi opinión,

---

(7) Vid., por ejemplo, comentario del proyecto de texto sobre política exterior común presentado por la Comisión. (Premières contributions de la Commission a la Conférence Intergouvernementale. Unión Politique. Document de Travail). SEC (91) 500. Bruselas, 30 de marzo de 1991, págs. 35 y ss., en especial comentario al artículo Y3.

(8) Es significativa al respecto la estructura del proyecto de Tratado sobre la Unión elaborado por la Presidencia luxemburguesa, de 15 de abril de 1991. (Non paper. «Projet d'articles du traité en vue de la mise en place d'une union politique», S.N., 1919/91).

es el de transformación de una organización internacional, en la medida en que a través de ella los Estados amplían el ámbito de sus intereses comunes al nivel político: abordando en su seno cuestiones tales como los derechos y libertades fundamentales, la ciudadanía Europea, la legitimidad democrática, o las relaciones exteriores y de seguridad. Cuestiones terminológicas aparte —Comunidad o Unión—, la referencia debería ser, pues, a una única organización.

Otra cosa es que los sujetos de ciertas relaciones políticas —e incluso económicas— sigan siendo los Estados; no sería pertinente desde el punto de vista jurídico prescindir de la dualidad Organización-Estados miembros, en la medida en que un amplio nivel de relaciones llevadas a cabo en el ámbito de la organización se canalizan a través de mecanismos de cooperación intergubernamental.

Identificadas así las coordenadas que, en mi opinión, están en la base del proyecto de Unión Política Europea, el objeto de este trabajo es analizar cómo las mismas confluyen en un aspecto concreto del proyecto: el de la política común en materia de relaciones exteriores y de seguridad. Aproximación que haré a partir de la práctica de las Comunidades Europeas y a través de los documentos y normas por ellas producidos. Ordenando la exposición en torno a los siguientes puntos: La competencia de la Comunidad Económica Europea en materia de relaciones exteriores; la práctica de la CEE en el ámbito de las relaciones exteriores; la cooperación política europea; y las propuestas relativas a una política común en materia de relaciones exteriores y de seguridad, realizadas a propósito de la Conferencia Intergubernamental sobre Unión Política.

## 1. LA COMPETENCIA DE LA CEE EN MATERIA DE RELACIONES EXTERIORES

Las Comunidades Europeas, como unidad de integración económica, se proyectan hacia el exterior en una amplia gama de relaciones internacionales; esto es un hecho evidente, no sometido a discusión. Tampoco se duda de la pertinencia de este hecho en el ordenamiento jurídico internacional: tanto los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas como la práctica internacional confirman la personalidad ju-

rídica de la Comunidad (9), cuyo contenido se concreta en el derecho de legación activa y pasiva (10), la capacidad para concluir acuerdos internacionales (11), y para relacionarse con las organizaciones internacionales (12). La discusión se centra en determinar respecto de qué materias y en qué medida las Comunidades Europeas pueden ser titulares de derechos y obligaciones en el orden jurídico internacional; esto es, qué competencias han sido atribuidas a la Comunidad en materia de relaciones exteriores, y cuál ha sido la práctica seguida por la misma en dicha materia.

El principio de competencias de atribución rector del ordenamiento jurídico comunitario, nos remite en primer lugar a los Tratados Constitutivos y a su interpretación jurisprudencial; referencia que circunscribimos al Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea. La parquedad de este tratado ha suscitado la cuestión de si las relaciones exteriores de la CEE han de limitarse a las materias expresamente contempladas por el TCEE tal como se inferiría de la redacción de su artículo 228 (13), o si es posible su extensión recurriendo al artículo 235 cuando ello resulte necesario par lograr los objetivos de la Comunidad.

En el primer supuesto la acción exterior de la Comunidad se concretaría en los acuerdos comerciales y de asociación y a las relaciones con otras organizaciones internacionales; mientras que, en el segundo supuesto, habría que dilucidar cuándo una determinada acción exterior de la Comunidad es necesaria para lograr uno de sus objetivos, siendo esta relación el criterio de delimitación de su competencia exterior.

Respecto a esta cuestión, el TJC ha optado por una interpretación amplia declarando que «en relaciones exteriores la Comunidad goza de capacidad para establecer lazos contractuales con terceros Estados en

---

(9) Tratados Constitutivos de la CECA, artículo 6; de la CEE, artículo 210; de la CEEA, artículo 184.

(10) Vid. MEGRET y otros: *Le droit de la Communauté économique Européenne*, vol. 12, *Relations extérieures*. Editions de la Université de Bruxelles, 1980, págs. 2 a 15.

(11) TCECA, artículo 75; TCEE, artículos 111.2, 113, 114, 238; TCEEA, artículos 101 a 103. Vid. MEGRET, *op. cit.*, págs. 94 a 126.

(12) TCECA, artículos 93 y 94; TCEE, artículos 229 a 231; TCEEA, artículos 101 y ss. Vid. Commission des Communautés Européennes, *La Communauté Européenne, les organisations internationales y les accords multilatéraux*. Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1983.

(13) El artículo 228 se refiere al procedimiento a seguir «en el caso de que las disposiciones del presente tratado prevean la conclusión de acuerdos entre la Comunidad y uno o varios Estados o una Organización Internacional».

toda la extensión del marco de los objetivos definidos en la primera parte del Tratado» (14). Sentado este principio general que interpreta el artículo 210 del TCEE —sobre la personalidad jurídica de la CEE— cabría deducir de la jurisprudencia del TJC los siguientes criterios delimitadores de la competencia de la Comunidad en materia de relaciones exteriores:

a) En la medida en que la Comunidad adopta disposiciones para realizar una política común, es la Comunidad la que asume las relaciones con terceros Estados en esa materia.

Línea jurisprudencial iniciada en la sentencia AETER al afirmar que «cada vez que para la aplicación de una política común prevista en el Tratado, la Comunidad adopta disposiciones que instauran, cualquiera que sea su forma, reglas comunes, los Estados miembros dejan ya de tener derecho a contratar con terceros Estados obligaciones que afecten a esas reglas, tanto si actúan a título individual, como si lo hacen de forma colectiva» (15). Esta afirmación, si bien se refería a «una política común prevista en el Tratado» ha sido posteriormente confirmada a propósito del ejercicio de otras competencias comunitarias; concretamente, y en relación a la política de pesca, el tribunal ha reconocido que «la Comunidad tiene competencia para adoptar medidas de conservación de los recursos biológicos del mar, tanto de manera autónoma como bajo la forma de compromisos contractuales con terceros Estados o en el marco de las Organizaciones Internacionales»... y que «en la medida en que esta competencia ha sido ejercida por la Comunidad, las disposiciones adoptadas por ella excluyen cualquier posición divergente de los Estados miembros» (16).

b) La competencia para las relaciones exteriores en una materia puede ser implícita y derivada de la competencia interna de la Comunidad en esa materia.

En este sentido el TJC en el Dictamen /76 de 26 de abril de 1977, declara que «cada vez que el derecho comunitario establece respecto de las instituciones comunitarias, competencias en el plano interno para

---

(14) TJC: Sentencia 31 de marzo de 1971. Asunto núm. 22-70. Comisión de las Comunidades Europeas c. Consejo (AETR). Rec. Vid. XVII, págs. 273 y ss. Considerando 14.

(15) *Ibid.*, considerando 17.

(16) TJCE: Sentencia 14 de julio de 1976. Asuntos 3, 4 y 6/76 (Cornelis Kramer y otros). Rec. 1976, págs. 1308 y ss., y TJC: Sentencia 16 de febrero de 1978. Asunto 61/77. Comisión de las Comunidades Europeas c. Irlanda. Rec. 1978, págs. 450-451 (considerandos 63-64).

la realización de un objetivo determinado, la Comunidad es competente para adquirir los compromisos internacionales necesarios a la consecución de esos objetivos, incluso en ausencia de una disposición expresa al respecto», y que «la competencia para comprometer a la Comunidad respecto de terceros Estados deriva de manera implícita de las disposiciones del Tratado estableciendo la competencia interna, en la medida en que la participación de la Comunidad en el acuerdo internacional sea necesaria para la realización de uno de los objetivos de la Comunidad» (17).

c) En la medida en que las relaciones exteriores de la Comunidad, supongan el desarrollo de las disposiciones del propio Tratado, resulta difícil separar la política interna y la política exterior de la Comunidad. En palabras del TJC «no es posible separar el régimen de las medidas internas de la Comunidad del de sus relaciones exteriores» (18).

A la vista de esta jurisprudencia y respondiendo a las cuestiones inicialmente planteadas, podría concluirse que son materias objeto de las competencias de la Comunidad en sus relaciones exteriores, todas las incluidas en los objetivos del TCEE, y que tales competencias se ejercen por la Comunidad en la medida en que haya ejercido su competencia interna sobre la materia, o ello sea necesario para la realización de los objetivos previstos en el Tratado.

Dada la amplitud de este enunciado en el que —tal como en su momento expresara Pescatore— «el problema de las relaciones exteriores no es sino el aspecto externo de la actividad de las Comunidades, la manifestación de esta actitud con respecto al mundo exterior» (19), el problema se desplaza a la determinación de los límites de esa acción exterior de la Comunidad. Límites que han de deducirse del propio Tratado y que se manifiestan en un doble sentido al que seguidamente nos referimos.

De un lado, parece claro que los compromisos exteriores de la Comunidad no pueden recaer sobre materias ajenas a los objetivos del Tratado, o reservados en éste a los Estados miembros, reserva que de forma expresa se establece en el artículo 223 TCEE según el cual queda a salvo de la acción comunitaria la competencia de cada Estado miembro.

---

(17) TJC: Dictamen 1/76 de 26 de abril de 1977. Rec. 1977, págs. 554 a 762 (puntos 3 y 4).

(18) TJC: Sentencia 31 de marzo de 1971 citada, considerando 19.

(19) PESCATORE: «Les relations exterieures des Communautés», *RCADI*, 1961. II, pág. 9.

bro para «adoptar las medidas que estime necesarias para la protección de los intereses esenciales de su seguridad y que se refieran a la producción o al comercio de armas, municiones y material de guerra»; y en el artículo 224 que, ante los supuestos de graves disturbios internos, guerra o grave crisis internacional, deja a las consultas y común acuerdo de los Estados miembros la adopción de las disposiciones necesarias para evitar que el funcionamiento del mercado común se vea afectado.

De otro lado, la acción exterior de la Comunidad también tiene como límite el imperativo de no menoscabar la propia construcción comunitaria. Así, del dictamen de 26 de abril de 1977 del TJC parece claro que un acuerdo internacional cuyo efecto fuera contribuir a un debilitamiento institucional de la Comunidad, o al abandono de las bases de una política común, sería incompatible con las disposiciones del Tratado, y que la capacidad de la Comunidad para concluir acuerdos no puede tener por efecto «un abandono de la autonomía de acción de la Comunidad en sus relaciones exteriores y una modificación interna... en lo que se refiere a las prerrogativas de las instituciones comunitarias, al proceso de decisión de éstas, y a la posición respectiva de los Estados miembros» (20).

Es decir, si bien la atribución de competencias en materia de relaciones exteriores a la Comunidad puede entenderse en un sentido muy amplio y realizarse incluso de forma implícita, esa competencia encuentra su límite en las materias y circunstancias en que el Tratado expresamente reserva la acción a los Estatutos miembros; y en el imperativo de respetar el acervo comunitario, tanto por lo que se refiere a las prerrogativas de las instituciones comunitarias, como a la posición respectiva de los Estados miembros. Atribución y límite de las competencias comunitarias, que nos llevan a las arenas de la dualidad «Comunidad-Estados miembros» tan difícil de deslindar en la acción exterior de la Comunidad.

## 2. LA PRÁCTICA DE LA CEE EN EL ÁMBITO DE LAS RELACIONES EXTERIORES

En cuanto a la práctica comunitaria interesa retener aquí dos aspectos separados: las relaciones comerciales y de cooperación al desarrollo, y la aplicación de sanciones económicas.

---

(20) TJC: Dictamen 1/76 de 26 de abril de 1977, citado (punto 12).

a) *Relaciones comerciales y cooperación al desarrollo*

La proyección exterior de la política comercial común tiene como cauce propio previsto en el Tratado CEE el artículo 113, en virtud del cual la Comunidad ha establecido una amplia red de acuerdos comerciales con terceros Estados (21); junto a ello cabe también reseñar el contenido comercial que revisten gran parte de las cláusulas de los acuerdos de asociación adoptados en virtud del artículo 238 del TCEE.

Ambos preceptos están en la base de una dimensión comunitaria de las relaciones exteriores no previstas en el TCEE; se trata de la cooperación al desarrollo en su doble vertiente de participación de la Comunidad en el sistema mundial de cooperación al desarrollo, y de formación de un sistema específico comunitario de cooperación al desarrollo.

La participación de la CEE en el sistema mundial de cooperación al desarrollo (22), se asienta sobre el principio de la complementariedad entre «la acción de los Estados miembros —que poseen lo esencial de la cooperación técnica y financiera— y la acción de la Comunidad que dispone, en la política comercial común, de un instrumento importante de cooperación». Y encuentra su fundamento jurídico tanto en el artículo 113 del TCEE como en el artículo 229 que faculta a la Comisión para el mantenimiento de relaciones con los órganos de las Naciones Unidas, los órganos especializados, y el GATT; o en el artículo 235 como cláusula atributiva de competencias (23).

El sistema específico comunitario de cooperación al desarrollo se establece sólo para los Estados que han sido «territorios o países con re-

---

(21) Para una tipología de estos acuerdos vid., MEGRET y otros, *op. cit.*, págs. 154 y ss. También FLAESCH-MOUGIN, C., *Les accords externes de la CEE assai d'une typologie*. Editions de l'Université de Bruxelles, 1979.

(22) Los primeros textos comunitarios al respecto son el «memorándum de la Comisión para una política Comunitaria de cooperación al desarrollo» de 27 de junio de 1971, y el programa de acción de 2 de febrero de 1972; manifestándose la voluntad política en este sentido en la Conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno celebrada en París los días 19 y 21 de octubre de 1972.

(23) En cuanto a la política exterior de la CEE de cooperación al desarrollo vid. entre otros: SOBRINO HEREDIA, *Las relaciones de cooperación para el desarrollo CEE-Estados ACP*. Universidad de Santiago de Compostela, 1985; ABELLÁN, V.: «Las relaciones de las Comunidades Europeas y los países en vías de desarrollo», en *El Derecho de la Comunidad Europea* (com. Díez de Velasco), Universidad internacional Menéndez y Pelayo, 1982; MUREAU, A. M.: *L'Europe communautaire dans la négociation Nord-Sus*, Presses Universitaires de France, París, 1984.

laciones particulares con los Estados miembros» y para los Estados de la cuenca del Mediterráneo. Jurídicamente este sistema de cooperación regional se forma a partir de acuerdos de asociación y acuerdos comerciales de carácter preferencial concluidos por la Comunidad con dichos países; si bien la práctica comunitaria ha desbordado la separación entre ambos tipos de acuerdo (arts. 238 y 113), y en la actualidad las modalidades de acuerdos de cooperación difícilmente se enmarcan en las categorías estrictas del Tratado de Roma. Así los acuerdos con los países ACP, cuyo peculiar sistema de cooperación viene establecido hoy en el IV Convenio de Lomé de diciembre de 1981 (24), o los concluidos con los Estados del magreb y el Machrech, en los que junto a la Comunidad participan también los Estados miembros (25).

Tanto estos acuerdos mixtos como la propia filosofía de la participación de la Comunidad en el sistema de cooperación al desarrollo, evidencian una vez más la dualidad «Comunidad-Estados miembros» que caracteriza la acción comunitaria en materia de relaciones exteriores.

#### b) *Aplicación de sanciones económicas*

La política comercial común implica, como hemos visto, la atribución de competencias a la CEE en materia de relaciones comerciales con terceros Estados; competencias en principio exclusivas, y en consecuencia excluyentes de la acción de los Estados miembros.

Ello ha planteado en la práctica la cuestión de si corresponde también a la Comunidad la aplicación de sanciones económicas a terceros Estados cuando las mismas sean decididas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o por los propios Estados miembros de la Co-

---

(24) Convenio ACP-CEE firmado en Lomé el 15 de diciembre de 1989, *JOCE* L 229 de 17 de agosto de 1991.

(25) Acuerdos de cooperación entre la CEE y Argelia, de 26 de abril de 1976 (*JOCE* L 263 de 27 de septiembre de 1978; modificación *JOCE* L 22 de 27 de enero de 1988); Túnez, de 25 de abril de 1976 (*JOCE* L 265 de 27 de septiembre de 1978; modificación *JOCE* L 375 de 23 de diciembre de 1989; Marruecos, de 27 de abril de 1976 (*JOCE* L 264 de 27 de septiembre de 1978; modificación *JOCE* L 295 de 26 de octubre de 1990); Egipto, de 18 de enero de 1977 (*JOCE* L 266 de 27 de septiembre de 1978; modificación *JOCE* L 295 de 26 de octubre de 1990). Acuerdo de cooperación entre el Consejo para la Unidad Económica Árabe y las Comunidades Europeas de 7 de junio de 1982 (*JOCE* L 300, 1982).

munidad, frente a situaciones que ponen en peligro la paz y seguridad internacional, o se estima son contrarias al derecho internacional general.

Desde el punto de vista del Tratado de Roma dos son los problemas que se suscitan bajo este enunciado: uno, el de la naturaleza de las competencias atribuidas a la Comunidad en virtud del artículo 113; y otro, el de las relaciones de este artículo con la cláusula de reserva en favor de los Estados miembros prevista en el artículo 224 TCEE. Se trata en definitiva de plantear si los Estados miembros han transferido a la Comunidad, junto a la competencia para obligarse con terceros Estados en materia comercial, la facultad de aplicarles sanciones económicas con una finalidad ajena a los objetivos de la política comercial común; así como de establecer cómo hay que interpretar en estos supuestos el límite de la competencia comunitaria en materia de relaciones exteriores, establecido por el artículo 224 del TCEE.

La práctica comunitaria ha evolucionado desde una interpretación estricta de estas disposiciones, deslindando respecto de cada una el ámbito material de las competencias de la Comunidad y de los Estados miembros, hasta la mezcla de ambas siendo la Comunidad la ejecutora (fundándose en el artículo 113 del TCEE) de la política decidida por los Estados miembros conforme al artículo 224; llegando finalmente a la aplicación de sanciones por la Comunidad sin referirse a ninguno de estos artículos y justificadas sobre la fundamentación genérica del «Tratado constitutivo de la CEE» (26).

Fue a propósito de las sanciones económicas decretadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas contra Rodesia del Sur cuando por primera vez las instituciones comunitarias debieron pronunciarse sobre su competencia o no para la aplicación de tales medidas, habida cuenta de la política comercial común. En esta ocasión el Consejo entendió que «no pertenece a la Comunidad, como entidad distinta de los Estados miembros, la aplicación de las decisiones del Consejo de Seguridad, sino que son aquellos los llamados a ejecutarlas, tras cumplir con el procedimiento de consultas establecido en el artículo 224 del Tratado CEE» (27); razonamiento compartido por la Comisión según la cual «en el artículo 224 del Tratado CEE los Estados fundadores de

---

(26) Reglamento del Consejo CEE/3302/86, de 27 de octubre de 1986, sobre suspensión de las importaciones de monedas de oro de la República de Sudáfrica (*JOCE* L 305 de 31 de octubre de 1986).

(27) Respuesta del Consejo a la pregunta escrita 526/75 (*JOCE* c. 89 de 16 de abril de 1976, pág. 7).

la Comunidad, han dejado a los Estados miembros la facultad de adoptar, llegado el caso por derogación del Tratado, las medidas necesarias para hacer frente a compromisos contraídos por ellos para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional» (28).

Esta neta distinción de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros se ha ido diluyendo en la práctica paralelamente a la formación del Consejo Europeo y la consolidación de la cooperación política europea (29). Supuesto paradigmático de esta tendencia fue la reacción desencadenada por el conflicto de las islas Malvinas; en esa ocasión fue en el ámbito del Consejo Europeo donde se produjo una condena de la intervención argentina en las Malvinas, pero fueron los Estados miembros los que fundados en las consultas previstas en el artículo 224 decidieron la adopción de sanciones económicas contra Argentina, para finalmente ser las instituciones comunitarias las que llevaran a cabo la aplicación de tales sanciones mediante el Reglamento del Consejo 877/82 adoptado conforme al artículo 113 del TCEE (30).

Tomando como referencia los dos casos expuestos cabe recordar la práctica reiterada de aplicación de sanciones económicas por la Comunidad fundada en variadas justificaciones jurídicas y respecto a las más diversas situaciones (31). Práctica que confirma que la acción exterior de la CEE fundada en las competencias que le fueron atribuidas para establecer una política comercial común, se han extendido a supuestos que son ajenos a los objetivos de dicha política, en ejecución de los acuerdos de los Estados miembros concertados de conformidad con el artículo 224 o en el ámbito de la cooperación política europea.

Esta situación, además de sobredimensionar el alcance de la competencia atribuida a la Comunidad, lleva a la paradoja jurídica de que sean las instituciones comunitarias las que apliquen las medidas decididas por los Estados miembros en ámbitos expresamente excluidos de la acción de la Comunidad, en particular en los supuestos contemplados

---

(28) Respuesta de la Comisión a la pregunta escrita 527/75 (*JOCE* c. 89 de 16 de abril de 1976, pág. 9).

(29) Vid. REMIRO BRETONS, A.: «Las relaciones exteriores de las Comunidades Europeas», en *Tratado de Derecho Comunitario Europeo* (dirigido por García de Enterría, González Campos, Muñoz Machado), t. III, Civitas, 1986, págs. 688-695.

(30) Reglamento del Consejo CEE/877/82 suspendiendo la importación de todo producto originado de Argentina (*JOCE* L 102, págs. 1 y ss).

(31) Un excelente estudio sobre estos supuestos está contenido en PÉREZ PRAT DURBÁN, LUIS: *Cooperación política y Comunidades Europeas en la aplicación de sanciones económicas internacionales*. Ediciones de la Universidad Autónoma, Madrid, 1991.

por el artículo 224 del propio Tratado. En cualquier caso, lo que sí puede afirmarse es la inseguridad jurídica existente y la confusión entre la esfera comunitaria y la estatal, a que conduce esta práctica de las relaciones exteriores de la Comunidad.

### 3. LA COOPERACIÓN POLÍTICA EUROPEA

Desde sus orígenes en la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Luxemburgo en 1970 hasta la entrada en vigor del Acta Unica Europea, la cooperación política europea se ha configurado en torno a dos líneas directrices: una, su vinculación al objetivo de Unión política europea, «la cooperación en materia de política exterior debe situarse en la perspectiva de la Unión Europea» (32); otra, su distinción de las Comunidades Europeas, definiéndose como un mecanismo y una actividad separadas de las instituciones comunitarias y de la actividad de las Comunidades Europeas (33). Líneas directrices que van a presidir el Acta Unica Europea desde el primer párrafo en su artículo primero «Las Comunidades Europeas y la cooperación política europea tienen como objetivo contribuir conjuntamente o hacer progresar de manera concreta la Unión Europea», dejando claro que las Comunidades Europeas se fundamentan en los Tratados constitutivos, mientras que la cooperación política europea se regula por el Título III del Acta que confirma y completa la práctica anterior establecida entre los Estados miembros.

Con este punto de partida, el Acta Unica institucionaliza el Consejo Europeo (art. 2), regula el mecanismo y el procedimiento e la cooperación respecto a la política exterior (art. 30), y explicita como materia de esta cooperación «cualquier cuestión de política exterior que tenga un interés general» (art. 30.2.a), pudiendo extenderse a «los aspectos políticos y económicos de la seguridad» (art. 30.6.a). Sin embargo, estas disposiciones del Acta Unica no atribuyen al Consejo Europeo la competencia en las cuestiones exteriores de interés general, ni respecto a los aspectos indicados de la seguridad.

---

(32) En este sentido Informe de los Ministros de Relaciones exteriores de los Estados miembros sobre los problemas de la Unificación Política (Informe Davignon) de 20 de julio de 1970. *Bull. CE*, 11/1970, págs. 9 a 13.

(33) Vid. MARIÑO MENÉNDEZ: «El sistema de cooperación política en Europa», *RIE*, 1980, núm. 2, págs. 607 y ss.

En la cooperación política europea, a diferencia de la Comunidad Europea, no se trata de atribución de competencias en materia de relaciones exteriores, sino de obligaciones asumidas por los Estados miembros para llegar a «políticas convenidas» en el seno de la cooperación política; obligaciones que, obviamente, no pueden recaer sobre materias objeto de las relaciones exteriores de la Comunidad y cuya competencia corresponde a las instituciones comunitarias. La única directriz establecida en el Acta Unica para ambas esferas de la política exterior es que «las políticas exteriores de la Comunidad y las políticas convenidas en el seno de la cooperación política europea deberán ser coherentes», misión encomendada, conforme a las respectivas competencias a la Comisión de la Comunidad y a la Presidencia del Consejo Europeo (art. 30.5); directriz que, a su vez, podría no contemplar las cuestiones de seguridad dado que el Acta se refiere a ellas en el apartado siguiente (art. 30.6) y que el compromiso de los Estados miembros respecto a las mismas es el de «coordinar más sus posiciones», no el de alcanzar posiciones comunes.

La cooperación política europea, en tanto que cooperación intergubernamental en materia de política exterior establecida entre los Estados miembros de la CEE reviste como señala el profesor Liñán Nogueras una doble naturaleza: como estructura de cooperación, y como diplomacia concertada. En el primer sentido se trata de una estructura de cooperación adicionada a la estructura comunitaria (arts. 2 y 30.10 del Acta Unica). En el segundo sentido consiste en un sistema de información y consultas entre los Estados miembros de la Comunidad tendente a la adopción por consenso de principios y objetivos comunes en política exterior; es en palabras del autor a que nos referimos «un modo de ejercicio de la política exterior sin precedentes y para bien o para mal carente de modelos de referencia» (34).

Esta forma especial de ejercer la política exterior, no significa, sin embargo la sustitución de la acción exterior de los Estados miembros; todos asumen el compromiso de procurar «formular y aplicar conjuntamente una política exterior europea» (art. 30.1 Acta), pero es cada Estado miembro el que «en sus acciones nacionales tomará debidamente en consideración el interés que presenta la adopción y aplicación de posiciones europeas comunes» (art. 30.2.c). Nuevamente aquí, como ve-

---

(34) LIÑAN NOGUERAS, D.: «La cooperación política europea: evolución y perspectivas», en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, 1988. Servicio editorial Universidad del País Vasco pág. 459.

mós, se manifiesta la concepción dual que caracteriza el ámbito de las relaciones exteriores en las distintas instancias de la construcción europea.

#### 4. POLÍTICA COMÚN EN MATERIA DE RELACIONES EXTERIORES Y DE SEGURIDAD

Este punto, como ya indiqué al principio se enmarca en lo que se perfila como las relaciones exteriores en el ámbito de la Unión Política Europea. Por ello me referiré primero a los antecedentes y convocatoria de la Conferencia Intergubernamental sobre Unión Política, para después centrarme en los aspectos que considero más significativos de los diversos documentos de trabajo y contribuciones aportadas a la Conferencia.

##### a) *Antecedentes y convocatoria de la Conferencia Intergubernamental sobre Unión Política*

En la declaración solemne sobre la Unión Europea adoptada en el Consejo Europeo de Stuttgart en 1983, los Jefes de Estado y de Gobierno, «reafirman su voluntad de transformar el conjunto de relaciones entre sus Estados en una Unión Europea» y «subrayan la importancia de una mayor coherencia y estrecha coordinación en todos los niveles de las estructuras existentes de las Comunidades Europeas y de la cooperación política» (35).

Considerada en su conjunto la declaración de Stuttgart constituye una visión globalizadora de las Comunidades Europeas y de la cooperación política europea, de tal manera que la coordinación y superación de ambas estructuras constituiría las bases de la Unión Europea. Sin embargo, la concreción de esta Declaración tuvo desarrollos diferentes en la Comunidad: mientras en el Parlamento Europeo se elabora el proyecto de Tratado de Unión Política Europea (36) a nivel gubernamental esta concreción se limita a la conclusión del Acta Unica Europea; Tra-

(35) Vid. texto en *Bol. CEE*, núm. 6, 1983, págs. 25 y ss., y en esta *Revista*, 1983-2, pp. 729-741.

(36) Texto en *JOCE C. 77* de 19 de marzo de 1984, págs. 33 y ss., y en esta *Revista*, 1984-1, pp. 351-377.

tado que, en opinión del Parlamento Europeo «a pesar de contener algunas mejoras, dista de realizar la Unión Europea» (37).

Esta distinta percepción sobre la Unión Europea, explica que inicialmente se abordara la Unión Económica y Monetaria —paso decisivo de integración económica— sin alusión alguna a la Unión Política; así, en el Consejo Europeo de Madrid celebrado el 26 y 27 de junio de 1989, o en el Consejo de Estrasburgo de diciembre de ese mismo año donde se hace expresa referencia a la convocatoria de una conferencia para tratar de la Unión Económica y Monetaria.

En este contexto, el presidente de la República francesa François Mitterrand y el canciller de la República Federal Alemana Helmund Kohl, dirigen un mensaje al presidente del Consejo Europeo en el que expresan su deseo de que el Consejo Europeo impulse los trabajos preparatorios sobre la Unión Política y que «paralelamente a la Conferencia Intergubernamental sobre la Unión Económica y Monetaria, se reuniese la Conferencia Intergubernamental sobre la Unión Política» (38). Tanto en este documento, como en el posterior Consejo Europeo de Dublín de 28 de abril, y el Consejo de Asuntos Generales de 7 de mayo de 1990, las referencias a la Unión Política se centran en la legitimidad democrática, la eficacia de la Comunidad y las instituciones, y la unidad y coherencia de la acción comunitaria en la escena internacional. Sobre estas bases el Consejo Europeo de Dublín de 25 y 26 de junio de 1990 acordó convocar la Conferencia Intergubernamental de Unión Política, de conformidad con el artículo 236 del TCEE, y encargar a los ministros de Asuntos Exteriores su preparación (39).

Dos ideas interesa destacar de esta fase preparatoria, por cuanto pueden contribuir a fijar los contornos imprecisos de la Unión Política: una, la Conferencia Intergubernamental sobre la Unión Política tiene como tarea «definir el marco en el cual el conjunto de relaciones entre

---

(37) Resolución del Parlamento Europeo sobre la Unión Europea y el Acta Unica. *JOCE* c. 120 de 20 de mayo de 1986, págs. 99 y ss.

(38) Message du Président de la République Française M. François Mitterrand et du Chancelier de la République fédérale d'Allemagne M. Helmund Kohl au Président du Conseil Européen M. Haughey. (Texto policopiado).

(39) Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Dublín, 25 y 26 de junio de 1990 (vid. texto en *Bull. CEE*, núm. 6, 1990, págs. 7 y ss., y también en esta *Revista*, 1990-2, págs. 685-723). La cuestión se considera previamente en la Reunión especial del Consejo Europeo de Dublín del 28 de abril (texto en *Bull. CEE*, núm. 4, 1990, págs. 7 y ss., y también en esta *Revista*, 1990-1, págs. 295 y ss.) y por el Consejo de Asuntos Generales, el 7 de mayo (texto conclusiones *Bull. CE*, núm. 5, 1990, pág. 8).

los Estados miembros podrían transformarse en una Unión Europea dotada de medios de acción necesarios»; otra, a partir del conjunto de relaciones existentes —las comunitarias y las de la CPE— el problema es «cómo transformar la Comunidad organización de integración económica y la cooperación política, en una Unión de naturaleza política, con una política común en materia de relaciones exteriores y de seguridad» (40). En este punto parece que la referencia anterior a «la unidad y coherencia de la acción comunitaria en la escena internacional», se concreta, o complementa, ahora con la mención expresa a una política común respecto a las relaciones exteriores y la seguridad; mención cuyo sentido suscita diversas interpretaciones.

La Comisión en su dictamen de 21 de octubre de 1991, aclara que los términos «política común» se han elegido expresamente pues «en estos ámbitos sería irrealista hablar de política única cuando es evidente que los Estados miembros y especialmente ante determinadas partes del mundo, tienen tradiciones de relación privilegiadas o, posiciones geopolíticas ancladas en su historia» (41); ello no obstante, considera que el Tratado debe indicar los procedimientos y medios de una política común en materia de relaciones exteriores y «marcar una orientación hacia la política común de seguridad, incluida la defensa», siendo el Consejo Europeo «el que decida los ámbitos que pasarán del campo de la cooperación política al de la política común o, si se quiere, comunitaria». Parece que la comisión se inclina aquí por mantener la yuxtaposición cooperación política-política comunitaria; estableciendo para esta última procedimientos de iniciativa, decisión y aplicación en el ámbito de la Comunidad (42).

Por su parte, las conclusiones del Consejo Europeo de Roma de 14 y 15 de diciembre de 1990, se refieren a la «vocación de la Unión a tratar los aspectos de la política en materia de relaciones exteriores y

---

(40) Vid. Anexo I, Conclusiones Consejo Europeo, Dublín, 25 y 26 de junio de 1990. *Bull. CE*, núm. 6, 1990, pág. 16, y también en esta *Revista*, 1990-2, pág. 701.

(41) Dictamen de la Comisión de 21 de octubre de 1990 relativo al proyecto de revisión del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea sobre Unión Política. Oficina de publicaciones de las Comunidades Europeas, 1990, pág. 13.

(42) Derecho de iniciativa compartido por la presidencia del Consejo, los Estados miembros y la Comisión; la decisión por el Consejo Europeo y el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores; la aplicación correspondería al Consejo de Ministros y a la Comisión; además de prever consultas periódicas al Parlamento Europeo (Dictamen de la Comisión... doc. cit., págs. 14 a 16).

de seguridad según un proceso evolutivo, continuo, y de forma unitaria, sobre la base de los objetivos generales definidos en el Tratado». Objetivos tan generales como el mantenimiento de la paz y estabilidad internacional, promover la democracia, el Estado de derecho, y el respeto a los derechos humanos, y favorecer el desarrollo económico de todas las naciones; todo ello «teniendo en cuenta igualmente, las relaciones particulares de los diferentes Estados miembros» (43)

Pero además, el Consejo Europeo, establece una gradación entre seguridad común, y cuestiones de defensa. La seguridad común se referiría a problemas debatidos en las Organizaciones internacionales, tales como control de armamentos, asuntos de la CSCE, cuestiones debatidas en las Naciones Unidas, y a la cooperación económica y tecnológica en el sector de armamentos y coordinación de su exportación. En cuanto a la defensa, se considera la posibilidad de que, en un futuro la Unión pueda jugar un papel en asuntos de defensa «sin perjuicio de las obligaciones actuales de los Estados miembros en este sector y teniendo presente la importancia del mantenimiento y fortalecimiento de los vínculos existentes en el marco de la Alianza Atlántica, sin perjuicio de las posturas tradicionales de otros Estados miembros. Debería considerarse también la idea de que los Estados miembros se comprometen a prestarse asistencia, así como las propuestas de algunos Estados miembros sobre el futuro de la Unión Europea Occidental» (44).

Matizadas conclusiones de la Presidencia que han estado presentes a lo largo de la Conferencia Intergubernamental, cuya sesión inaugural tuvo lugar en Roma el 14 de diciembre de 1990.

b) *Las propuestas sobre política común en materia de relaciones exteriores y de seguridad*

Como hemos visto la proyección externa de la construcción europea ofrece, desde sus inicios, un cierto gradualismo tanto respecto a las materias en que se manifiesta como a los procedimientos de actuación. Así, mientras en las relaciones exteriores de la Comunidad, hay una transferencia de competencias de los Estados miembros a las instituciones

---

(43) Consejo Europeo. Roma, 14-15 de diciembre de 1990. Conclusiones de la presidencia (primera parte) S.N. 424/1/90, pág. 5. También puede verse el texto de las Conclusiones en esta *Revista*, 1991-1, pág. 383 y ss.

(44) *Ibid.*, pág. 6.

comunitarias, en la Cooperación Política Europea son los Estados miembros los que cooperan para fijar una posición común en política exterior, y en materia de seguridad sólo se aspira a coordinar más las posiciones de los Estados miembros «en los aspectos políticos y económicos de la seguridad». Con estos precedentes, la aspiración a una Unión Política con una política común en materia de relaciones exteriores y de seguridad, supone una ampliación de los aspectos de seguridad a considerar, que ha sido objeto de diversos planteamientos en la Conferencia Intergubernamental. La cuestión se debate en torno a dos puntos: la separación o no de las relaciones exteriores de la Comunidad; y el carácter comunitario o intergubernamental de dicha política, planteándose aquí como problema fundamental el de la política de seguridad y defensa (45).

En primer lugar, hay que partir del documento de trabajo elaborado en la reunión a nivel de funcionarios de 31 de enero, donde se indica la necesidad de definir el concepto de «política exterior común» y el concepto de «seguridad», así como los objetivos, los medios y el calendario a seguir (46). Se trataba de fijar el marco de referencia y determinar hasta dónde se pretende llegar y a través de qué procedimientos; esto es, en qué medida y mediante qué estructuras de relación los Estados miembros van a poner en común sus respectivas políticas exteriores y de seguridad.

La Comisión en un documento de trabajo titulado «primeras contribuciones de la Comisión a la Conferencia Intergubernamental. Unión Política» (47) aboga por una concepción integrada de la política exterior común entendiendo por tal «la política extranjera y de seguridad común, la política económica exterior y la política de cooperación al desarrollo, así como las relaciones exteriores en las demás materias que sean competencia de la Unión». Esta noción viene flexibilizada por la distinción entre cuestiones consideradas de interés esencial para la Unión y las demás cuestiones en materia de política exterior común.

Las cuestiones de interés esencial común han de ser determinadas por el Consejo Europeo, que debe prever al mismo tiempo las condi-

---

(45) Vid. al respecto: *Politique Européenne de Sécurité: «Les propositions Franco-Allemandes a la conférence intergouvernementale des douces sur l'Union Politique»*, *Europe Document*, núm. 1690 bis de 21 de febrero de 1991.

(46) Vid. *Europe*, 30 de enero de 1991, núm. 5.420 (Nouvelle série), pág. 5.

(47) Documento citado. Reproducido también en *Europe Documents*, núm. 1.697/1.698, de 7 de marzo (la parte relativa a la política exterior común).

ciones en las cuales un Estado miembro estaría dispensado de las obligaciones que comporta una acción común. La decisión de las acciones a realizar y la definición de los principios de la política común, correspondería al Consejo estatuyendo por mayoría cualificada reforzada.

Respecto a las demás cuestiones, se prevé que los Estados miembros y la Comisión se coordinen en el seno del Consejo sobre todas las materias de política exterior que tengan un interés general; consultándose mutuamente y con la Comisión sobre todas las acciones contempladas en el marco de las políticas exteriores nacionales.

Por lo que se refiere a la política común de seguridad se considera como parte integrante de la política exterior de la Unión; debiendo apoyarse en la cooperación llevada a cabo en el seno de la UEO y con pleno respeto a los compromisos con la Alianza Atlántica. Pero además, la propuesta de la Comisión identifica ciertas cuestiones como de interés esencial común en materia de seguridad, concretamente: el control de armamentos, el desarme y las cuestiones conexas, las cuestiones de seguridad que se tratan en la CSCE o en las Naciones Unidas, las operaciones de mantenimiento de la paz, la cooperación económica y tecnológica en armamentos, la exportación de armamento y la no proliferación; para estas cuestiones y las que el Consejo Europeo identifique como de interés esencial común, el Consejo define por unanimidad los principios, los procedimientos de decisión, y las acciones a emprender.

Finalmente, la Comisión, prevé los procedimientos para la conclusión de acuerdos relativos a la política exterior y de seguridad que deben ser negociados y concluidos en el seno de la Unión (48).

Una visión radicalmente distinta es la ofrecida por el proyecto de artículo de tratado propuesto como documento de trabajo por la presidencia luxemburguesa (49).

El proyecto luxemburgués, parte de un esquema semejante al Acta Unica, configurando el Tratado de Unión en tres grandes sectores: las disposiciones que modifican los Tratados de la CEE, la CECA y la CEEA, las disposiciones relativas a la cooperación en materia de asuntos interiores y judicial, y las disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad. La propia estructura del tratado proyectado mantiene la separación entre Comunidades europeas y política exterior y de se-

---

(48) La negociación corresponde a la Presidencia del Consejo y a la Comisión, y la conclusión al Consejo previa consulta al Parlamento Europeo.

(49) Non-paper «projet d'articles de traité, en vue de la mise en place d'une Union politique», 15 de abril de 1981. S.N. 1.919/91.

guridad, reproduciendo así, en cierto modo, la dualidad actualmente existente entre la Comunidad y la cooperación política Europea; así como, dentro de la propia estructura comunitaria, la dualidad entre «Comunidad-Estados miembros», manteniendo la reserva en favor de éstos prevista en el artículo 223 del TCEE y el sistema de consultas establecido en el artículo 224, disposiciones ambas que permanecen inalteradas.

La política exterior y de seguridad se concibe como «una cooperación sistemática entre los Estados miembros» para la orientación de su política exterior y la adopción «gradualmente de acciones comunes en todos los ámbitos donde los mismos tengan intereses esenciales en común; es distinta de las acciones de la Comunidad en el ámbito de las relaciones exteriores; y se lleva a cabo en un marco institucional único».

Este marco institucional estará integrado por el Consejo Europeo, que define los principios y orientaciones generales; el Consejo que tiene la responsabilidad de definir la política exterior y de seguridad común sobre la base de dichos principios y orientaciones generales; y cada Estado miembro o la Comisión, que pueden someter al Consejo propuestas sobre una cuestión incluida en la política exterior común. La regla general para la adopción de decisiones por el Consejo sería la unanimidad.

La coherencia de las acciones adoptadas en el ámbito de la política exterior y de seguridad común, y las adoptadas en el marco de las relaciones exteriores de la Comunidad Económica Europea estaría asegurada por el Consejo y la Comisión.

A partir de este esquema general el proyecto luxemburgués distingue entre *cooperación*, sistema basado en la información y consulta entre los Estados miembros y la definición por el Consejo de posiciones comunes a las que deberán conformarse las políticas nacionales de los Estados miembros; *las acciones comunes*, decididas por el Consejo sobre la base de las orientaciones generales del Consejo Europeo, y que vincula a cada Estado miembro su acción exterior; y la *seguridad*, respecto a la cual las decisiones de la Unión en materia de defensa se estima podrían ser llevadas a cabo en el ámbito de la UEO, sin perjuicio de las obligaciones derivadas para ciertos Estados miembros de los Tratados constitutivos de la Alianza Atlántica y la UEO, o de la situación de cada Estado miembro al respecto. Se trata como vemos, de una concepción marcadamente intergubernamental, muy distante de la propuesta de la Comisión.

La contraposición entre la concepción de la presidencia luxemburguesa y de la Comisión se ha puesto de manifiesto posteriormente en un documento de la Comisión proponiendo ciertas enmiendas (50). La idea básica del Documento es preservar la Unidad del Tratado de la Unión, fragmentada por la propuesta de Luxemburgo.

La Comisión reitera en esta ocasión su opinión de que «asegurar la unidad y la coherencia, y por tanto la eficacia de la acción en el ámbito internacional constituye el objetivo principal y el elemento clave de la transformación de la Comunidad en Unión Europea» (51); objetivo que no puede satisfacerse con un Tratado en el que se yuxtaponen las estructuras comunitarias y la política común en materia de relaciones exteriores y de seguridad. El Tratado de Unión debe, por el contrario, asegurar la eficacia y la coherencia de la política exterior de la Unión; y la Unidad de la construcción Europea. Estos objetivos quedan claramente incorporados por la Comisión con la propuesta de dos artículos que encabezarían, respectivamente, el título consagrado a «los principios», y el relativo a «la política exterior de la Unión».

En cuanto a los principios de la Unión, se establece que «la Unión sustituye a las Comunidades Europeas, tal como han sido establecidas por los Tratados instituyendo la CECA, la CEE y la CEEA, así como los Tratados y las actas subsiguientes que los modifican, los cuales constituyen el núcleo originario de la construcción Europea cuya vocación federal resulta así afirmada». En cuanto a la política exterior de la Unión, el artículo propuesto deja claro que «la política exterior de la Unión tiene por misión asegurar la coherencia del conjunto de acciones exteriores llevadas a cabo por la Unión en el ámbito de sus políticas en materia de política internacional, seguridad, economía y desarrollo».

Actualmente el debate se establece en torno a un nuevo proyecto de Tratado redactado por la presidencia holandesa en función de «orientaciones mayoritarias» manifestadas en la Conferencia Intergubernamental y una nota posterior con ciertas sugerencias de modificación (52). Documentos que han sido objeto de estudio por los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros de la Comunidad Europea en

---

(50) Unión Política: «La estructura del Tratado. Contribución de la Comisión Europea a la Conferencia Intergubernamental», *Europe Documents*, núm. 17/5 de 31 de mayo de 1991.

(51) *Ibid.*, pág. 2.

(52) «Proyecto de Tratado de 8 de noviembre y nota de 12 de noviembre de 1991» (*Europe. Information International*, 13 de noviembre de 1991, núm. 2.769).

una reunión celebrada en Noordwijk (Holanda) los días 12 y 13 de noviembre de 1991.

Por lo que se refiere a la política común en materia de relaciones exteriores y de seguridad la reunión no parece haber llegado a ningún acuerdo global, estando todavía por determinar si esta política común se incluirá o no en el esquema comunitario; así como la oportunidad de definir una acción común y actuación en ese marco con decisiones adoptadas por mayoría cualificada reforzada (53). En esta textura, el presidente de la Comisión Jacques Delors ha admitido que «la Unión prevista no tiene personalidad política y no se contempla ninguna «pasarela» entre ésta y las instituciones comunitarias» (54).

Parece, pues, que salvo acuerdos de última hora, será el Consejo Europeo de Maastricht el llamado a alcanzar un compromiso sobre la política común en materia de relaciones exteriores y de seguridad. Compromiso global donde lo que se debate son dos concepciones distintas de la construcción europea y dos percepciones también diferentes de la soberanía nacional.

#### CONSIDERACIONES FINALES

A la vista del proceso expuesto, y al margen del resultado al que el mismo conduzca, es el momento de verificar cómo están presentes en el mismo las coordenadas planteadas al principio de este trabajo, y de extraer algunas consideraciones sobre el grado de consenso alcanzado.

1. Respecto a las coordenadas antes referidas cabría señalar que:

a) Si bien las relaciones exteriores de la Comunidad Económica Europea y la Cooperación Política Europea son presupuestos para una política exterior común, sin embargo ni el Tratado Constitutivo de la CEE ni el Acta Unica conducen necesariamente a la Unión Política; y ello aunque virtualmente se hubiera agotado el proceso de integración económica y las posibilidades sobre cooperación en materia de política exterior previstos por ambos Tratados. Es necesario como hemos visto una amplia negociación y voluntad política que, por otra parte, es probable convenga en una Unión Política en la que las relaciones exteriores

---

(53) «Problema planteado por Reino Unido, Portugal, Dinamarca e Irlanda» (vid. *Europe. Information International*, núm. 2.769).

(54) *Europe. Information International*, 21 de noviembre de 1991, núm. 2.773.

y de seguridad sigan, en gran medida, dependiendo de las políticas nacionales de los Estados miembros.

b) La práctica de la cooperación política Europea y las negociaciones en curso confirman que en materia de relaciones exteriores y de seguridad —salvo las competencias ya transferidas a la Comunidad— no parece se vaya a operar ninguna transferencia de competencias soberanas, sino una mayor coordinación de las competencias estatales. Y, en su caso, una gradación entre las materias objeto de las relaciones exteriores: de interés esencial común, de interés general, de seguridad y de defensa; siendo las primeras el núcleo de la política común.

c) Las relaciones exteriores tanto en la Comunidad como en la Cooperación Política Europea, o en las propuestas de política común, están presididas por la dualidad «Comunidad-Estados miembros». Dualidad que, e tanto no se opere un cambio en la titularidad de la soberanía, encuentra su justificación política y jurídica en la propia estructura de la Organización internacional en cuyo ámbito se desarrollan tales relaciones.

2. En cuanto al grado de consenso alcanzado en relación a la política común en materia de relaciones exteriores y de seguridad, podría destacarse:

a) La existencia de consenso sobre los objetivos de la política exterior y de seguridad común que deben incorporarse en el Tratado, y que se refieren al mantenimiento de la paz y estabilidad internacional, al desarrollo de la democracia, al Estado de derecho, al respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales y a la promoción de la cooperación internacional.

Consenso que, salvo su explicitación en el Tratado de la Unión, no significa nada nuevo si no va acompañado de acciones comunes y específicas de la Unión; ya que tales objetivos son también asumidos por los Estados miembros en el ámbito de la organización de las Naciones Unidas, del Consejo de Europa, o de la Conferencia de Seguridad y Cooperación Europeas. Podría, sin embargo, condicionar las relaciones exteriores de la Comunidad Económica Europea —sobre todo las de cooperación al desarrollo— en el caso de que se superara la separación entre las Comunidades y la política común en materia de relaciones exteriores y de seguridad.

c) Por lo que se refiere a los medios de acción, se confirma el consenso sobre el fortalecimiento del Consejo Europeo como instancia impulsora y definidora de la política común en materia de relaciones ex-

teriores, atribuyéndole la competencia de fijar las cuestiones de interés esencial común; así como el consenso a cerca de la necesidad de respetar, en materia de seguridad, las situaciones de los Estados miembros respecto a la UEO y a la Alianza Atlántica.

Esto significa una marcada preminencia de los procedimientos intergubernamentales sobre los comunitarios y el reconocimiento de que ciertas materias de la política exterior y de seguridad se ponen en común, en su caso, cuando así se decida, unánimemente o por consenso, por los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en Consejo Europeo.

c) Finalmente, parece que también habría consenso sobre la atribución a las instituciones comunitarias —concretamente al Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores— de la competencia de adoptar decisiones o en su caso acciones comunes, en las materias y bajo las orientaciones fijadas por el Consejo Europeo; aunque todavía no se haya determinado si tales decisiones se adoptarán por mayoría reforzada o por unanimidad.

En todo caso, esta atribución de competencias al Consejo, contribuiría beneficiosamente a evitar los desajustes jurídicos producidos por la práctica comunitaria de adoptar sanciones económicas en aplicación de acuerdos concertados por los Estados miembros en el ámbito de la cooperación política Europea o en el del artículo 224 del Tratado CEE, y al margen por tanto de las competencias de la Comunidad Europea.

## SUMMARY

The paper starts out from the following hypotheses:

- (a) There is no inevitable link between «economic integration» and «political union», or between «political union» and «common foreign and defence policy».
- (b) The transfer of State powers to the EEC in specific economic fields does not imply a total transfer of sovereignty from the Member States to the Community in those fields; nor, as regards the Draft Treaty on Political Union, does State sovereignty appear to be an issue.
- (c) From a legal point of view, the «Organization - Member States» duality should not be disregarded, in so far as a wide range of relations established within a Community context are channelled through intergovernmental cooperation.

Those hypotheses are examined with reference to a specific example: the proposal for a common foreign and security policy.

The external relations of the EEC and European Political Cooperation are examined as prerequisites for that common policy; the «Community - Member States» duality is found in both areas, together with the dual action of «Community integration - intergovernmental cooperation», which are always present in the external influence of the European Community.

Finally under the heading of common foreign and security policy reference is made to the background to and the convening of the Intergovernmental Conference on Political Union, and to the more significant of the proposals discussed at that Conference.

Since the paper was written before the meeting of the European Council in Maastricht, the conclusions reached are given as provisional. Subject to that proviso, the initial hypotheses are confirmed as follows:

- (a) There will probably be agreement on a form of political union in which foreign and security policy continue to be determined to a large extent by the national policy of the Member States.
- (b) No transfer of sovereign powers in that regard is foreseeable; more likely is greater coordination of State powers with, possibly, a hierarchy of areas covered by a common foreign policy.
- (c) The «Community - Member States» duality will remain. For as long as there is no change in the authority vested with sovereignty, that duality derives both political and legal justification from the inherent structure of the international organization in the context of which those relations develop.

## RÉSUMÉ

Le travail part des hypothèses suivantes :

a) Il n'existe pas de relation nécessaire entre «intégration économique» et «union politique»; ni entre «union politique» et «politique commune en matière de relations extérieures et de défense».

b) Le transfert à la CEE de compétences nationales dans certains domaines économiques ne signifie pas un transfert total à la Communauté de la souveraineté des Etats membres dans ces domaines; il n'apparaît pas davantage qu'en ce qui concerne le projet d'union politique, la souveraineté nationale soit en jeu.

c) Il n'est pas pertinent, du point de vue juridique, de faire abstraction de la dualité organisation/ Etats membres dans le mesure où un grand nombre de contacts établis dans le cadre de la Communauté sont canalisés à travers la coopération intergouvernementale.

La vérification de ces hypothèses se concentre en un aspect concret : la proposition d'une politique commune en matière de relations extérieures et de sécurité.

Comme bases d'une telle politique, le travail examine les relations extérieures de la CEE et la coopération politique européenne, constatant dans les deux domaines la dualité «Communauté/ Etats membres» et la dualité «intégration communautaire/coopération intergouvernementale», dualités qui sont toujours présentes dans le rayonnement extérieur de la Communauté européenne.

Finalement, sous le titre «politique commune en matière de relations extérieures et de sécurité», le travail inclut une référence aux antécédents et à la convocation de la conférence intergouvernementale sur l'Union politique ainsi qu'aux propositions plus significatives dont il a été débattu au cours de la conférence.

Etant donné que l'étude a été terminée avant la tenue du sommet européen de Maastricht, les conclusions auxquelles elle abouti se présentent comme provisoires. Sous cette réserve, les hypothèses de départ se confirment dans le sens suivant :

a) Il est probable qu'on aboutira à une union politique dans laquelle les relations extérieures et les problèmes continueront, dans une grande mesure, à dépendre des politiques nationales des Etats membres;

b) Rien ne permet de prévoir qu'un quelconque transfert de compétences souveraines soit opéré à ce niveau, la solution retenue allant dans le sens d'une plus grande coordination des compétences nationales et, le cas échéant, de l'établissement d'une gradation entre les matières qui font l'objet de relations extérieures communes;

c) La dualité «Communauté/ Etats membres» est maintenue. Dans la mesure où il n'y a aucun transfert de souveraineté, cette dualité trouve sa justification politique et juridique dans la structure même de l'organisation internationale dans le cadre de laquelle se déroulent de telles relations.

