

# LA INTERACCIÓN ENTRE LAS NORMAS INTERNAS E INTERNACIONALES EN EL ACERVO JURÍDICO EUROPEO

Por JAVIER ROLDÁN BARBERO\*

## SUMARIO:

I. ALGUNAS IDEAS PRELIMINARES.—II. LA DIMENSIÓN EXTERIOR DE LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA.—III. EL DESARROLLO JURÍDICO DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA UE.—IV. LA INTERACCIÓN DE LOS ACTOS JURÍDICOS AUTÓNOMOS E INTERNACIONALES EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA UE.

## I. ALGUNAS IDEAS PRELIMINARES

1. En el ámbito nacional, es un lugar común invocar la relación creciente entre la política y derecho internos y la política y derecho internacionales, como lógico corolario de la imbricación progresiva de los intereses propios y ajenos. Este maridaje tiene su lógica proyección en la construcción europea, de suerte que puede decirse que las relaciones exteriores de la Unión son transversales; esto es, participan en alguna medida en la definición y realización de todas las políticas internas, cosa expresamente indicada en materia de cooperación para el desarrollo<sup>1</sup>. Naturalmente, el trascendental proceso de ampliación en curso simboliza mejor

---

\* Catedrático de Derecho Internacional Público. Cátedra Jean Monnet de Derecho Comunitario Europeo. Universidad de Almería.

<sup>1</sup> Artículo 178 (antiguo 130 V) del TCE.

que nada la intersección de las políticas interna y exterior de la Unión Europea, la dialéctica ampliación-profundización. La adhesión de nuevos Estados replantea la esencia de la integración en sus aspectos capitales: arquitectura institucional, financiación... y la robustez, crédito y ambición de su ordenamiento jurídico. Se trata de determinar la cadencia de su incorporación, ya acometida, como Estados terceros, con la estrategia pre-adhesión y graduada luego, ya como Estados miembros, mediante periodos transitorios. Esta circunstancia viene a relativizar la dicotomía país miembro-país tercero. El presente estudio se propone fundamentalmente señalar algunas de las conexiones existentes entre los principios y normas internos e internacionales que componen el patrimonio jurídico de la Unión Europea.

2. Se ha anotado, con razón, que la eficacia internacional de la Unión depende en buena parte de su propio modelo interno de integración<sup>2</sup>. Pero también es cierto el aserto contrario, aducido por la Comisión en su Libro blanco sobre la gobernanza: el éxito de la acción internacional de la Unión refuerza la identidad europea y la importancia de sus valores comunes, al tomar mejor conciencia de nosotros mismos<sup>3</sup>. Precisamente, en este orden de ideas suele asimismo señalarse que la integración europea es a menudo más estimada y deseada fuera que dentro; que el magnetismo que ejerce en terceros países contrasta con un cierto y pendular euro-scepticismo interno.

3. La imbricación entre los planos interno y externo se encuentra ya en los grandes ejes de nuestros días; así, en el binomio seguridad-libertad, enfatizado y dramatizado tras el atroz «11 de septiembre», acontecimiento que dio lugar, entre toda una batería de iniciativas europeas, a la celebración inmediata del Consejo Europeo extraordinario de Bruselas (precisamente en el Consejo Europeo confluye la estrategia interna y exterior de la Unión)<sup>4</sup>. Pero la interacción entre la seguridad interna y externa, si bien con otros perfiles y matices, se había subrayado en el orden europeo mucho antes. Citemos como ejemplo la sentencia *Richard*, dictada por el

---

<sup>2</sup> E. BARBÉ, en la obra, por ella coordinada, *Política exterior europea*. Barcelona, 2000, p. 16.

<sup>3</sup> Este documento, hecho público el 25.7.2001, figura recogido en el DO C 287 de 12.10.2001.

<sup>4</sup> Boletín de la UE. 9-2001. puntos 1.1 y ss.

TJCE el 4 de octubre de 1991. En ella se afirma que el concepto de seguridad pública, recogido en el antiguo artículo 36 (nuevo art. 30) del TCE, hace referencia a ambos planos<sup>5</sup>.

Igualmente, en el ámbito por excelencia de la construcción europea — el económico— las conexiones son fáciles de percibir (tanto para el orden interno como para la esfera internacional se postula, sin resultado de momento, una política económica unificada). Con motivo de la culminación de la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria, el Consejo Europeo de Viena proclamaba que la introducción del euro, con la creación de una de las mayores zonas monetarias del mundo, confiere a la Unión responsabilidades mundiales<sup>6</sup>. La competitividad internacional es uno de los conceptos más blandidos en un contexto dominado por la globalización; así se esgrime en el marco de una reforma de la Política Agrícola Común provocada por factores internos y externos, que de alguna manera se fertilizan mutuamente. El Consejo Europeo de Lisboa, celebrado en marzo de 2001, lanzó, como objetivo estratégico de la Unión para la década en curso, el reto de convertir a la Unión en la economía más competitiva y dinámica del mundo<sup>7</sup>.

4. La política exterior europea es denunciada a menudo como una de las grandes deficitarias en el proceso de integración, en particular en lo concerniente al segundo pilar —la PESC—, y en consecuencia como una de las principales responsables de los retrasos que conoce la integración política respecto a la económica en Europa. En las relaciones exteriores se produce una viva dialéctica entre la identidad nacional de los Estados miembros y la identidad internacional de la Unión Europea, ambas identidades consideradas en el derecho primario.

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la práctica y las sucesivas reformas experimentadas por el derecho primario han ido desarrollando y juridificando la vertiente exterior de la integración europea, vertiente apenas enunciada en el tratado fundacional de 1957. Se puede aún convenir, empero, con las palabras de Jean-Victor Louis aplicadas al Tratado de Maastricht de 1992: la integración externa no está a la altura de la in-

<sup>5</sup> Esta sentencia es referida y la cuestión desarrollada en la ulterior sentencia del mismo Tribunal *Fritz Werner Industrie*, recaída el 17.10.1995. C-70/94. Rec. I-3189.

<sup>6</sup> Bol. UE. 12-1998. punto 14.

<sup>7</sup> Véanse las conclusiones en el Boletín de la UE. 3-2000.

terna<sup>8</sup>. Añadamos que las relaciones exteriores no aparecen en el Tratado de la Unión centralizadas ni ordenadas, sino dispersas. De ahí que el principio de coherencia tenga en el orden exterior toda su importancia, y que tenga varias dimensiones: coherencia entre pilares, entre órganos, entre políticas comunitarias, y coherencia también, y complementariedad, con la política exterior paralela desarrollada por los Estados miembros, muy recordada, precisamente por ser a menudo infringida, en materia de cooperación al desarrollo. De esta suerte, con el principio de coherencia, hemos iniciado el análisis, que ahora proseguimos en el siguiente epígrafe, de la incidencia exterior de algunos de los principios rectores de la integración europea.

## II. LA DIMENSIÓN EXTERIOR DE LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA

5. En efecto, algunos de los vectores básicos de la integración europea se extienden, con ciertas peculiaridades, a sus relaciones exteriores. Es el caso del *equilibrio institucional*, en el orden externo también circundado por el binomio eficacia-democracia y sustentado en el principio de atribución de poderes (art. 7,1, TCE), pero en donde las instituciones cuentan, lógicamente, con funciones diferentes<sup>9</sup>. Algunos órganos, como la Agencia de Reconstrucción de los Balcanes<sup>10</sup>, o la misma figura del Secretario General del Consejo (en su condición también de Alto Representante de la política exterior y de seguridad común) encierran un marcado carácter internacional. Es muy notable, en este orden de cuestiones, apuntar la influencia o presión exterior, no reguladas y muchas veces arcanas, que pueden producirse en el proceso de adopción de decisiones internas por parte de la Unión. Me vienen a la mente las críticas formuladas por ciertos países ACP (de África, Caribe y Pacífico) a la directiva comunitaria

<sup>8</sup> J.-V. LOUIS, «Les accords de Maastricht. Un premier bilan». *Revue du Marché Unique Européen*. 1991, p. 8.

<sup>9</sup> Véase P. ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, «Proceso de decisión y equilibrio institucional en la acción exterior europea». En F. M. MARIÑO (ed.), *Acción exterior de la Unión Europea y Comunidad internacional*. Madrid, 1998, pp. 85-112.

<sup>10</sup> Para más información sobre este órgano, cfr. el Informe de la Comisión titulado «Agencia Europea de Reconstrucción. Informe Anual 2001». Bol. UE. 6-2002. punto 1.6.68.

sobre la composición del chocolate por la posibilidad que abre de utilizar en su composición grasas vegetales además de manteca de cacao<sup>11</sup>. También resultan expresivas, y acaso más efectivas, las presiones reiteradamente ejercidas por los Estados Unidos para paralizar el proyecto europeo *Galileo*, encaminado a dotar a la Unión, de aquí al año 2008, de un sistema, alternativo al GPS norteamericano, de radionavegación por satélite. Algo parecido ocurrió con el proceso de fusión de Honeywell y General Electric, el mayor de la historia. Esta operación fue autorizada por las autoridades norteamericanas y, en cambio, vetada por la Comisión Europea ante la irritación de los Estados Unidos<sup>12</sup>. Este asunto ha acabado provocando que las autoridades de la competencia de ambos lados del Atlántico decidan coordinarse más en sus resoluciones. Otro supuesto relevante de presión norteamericana sobre la actuación europea tiene como marco la Corte Penal Internacional<sup>13</sup>. Evidentemente, los procedimientos de arreglo de controversias internacionales están menos avanzados que los procedimientos internos de la Unión, presididos por el papel central desempeñado por su Tribunal de Justicia.

También en la dimensión exterior, según jurisprudencia reiterada, se impone el carácter objetivo de la *elección de la base jurídica*<sup>14</sup>, de modo que sea susceptible esa elección de control jurisdiccional. Sin embargo, también en este plano los alegatos derivan en ocasiones de pretensiones interesadas y particulares. Es interesante a este propósito el asunto *España contra Consejo* acerca de la base jurídica del Convenio sobre la protección y el uso sostenible del río Danubio. Este tratado versa sobre la protección y mejora de la calidad de las aguas de la cuenca del río, aunque también regula, si bien de manera accesorio, los usos del agua y los aspectos cuantitativos de su gestión. Pues bien, en la demanda española, defensora de la unanimidad para la conclusión del convenio, subyacía la preocupación por el desarrollo normativo de esta materia en el campo in-

<sup>11</sup> Directiva 2000/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de junio de 2000, relativa a los productos de cacao y de chocolate destinados a la alimentación humana. DO L 197 de 3.8.2000.

<sup>12</sup> Decisión de 3.7.01. Bol. UE 7/8. 1.3.45.

<sup>13</sup> El 30.9.02, los quince Estados miembros se pusieron de acuerdo, en el seno del Consejo de Asuntos Generales, para aceptar que algunos de ellos puedan concluir en el futuro acuerdos bilaterales con los Estados Unidos a propósito de este Tribunal, si bien dichos acuerdos quedan sometidos a determinadas condiciones. Vid. *Agence Europe* de 30.9.02, p. 6.

<sup>14</sup> Véase, últimamente, el Dictamen 2/00 del TJCE, de 6.12.2001. punto 22.

terno comunitario<sup>15</sup>. También es notable en este orden de ideas que la base jurídica elegida para la conclusión de un acuerdo internacional pueda diferir de la base jurídica adoptada para aprobar las medidas de ejecución interna, tal como el renombrado dictamen 1/94 ha admitido en relación a acuerdos comerciales de naturaleza agrícola (antiguos artículos 113 —para la conclusión del acuerdo— y 43 —para la adopción de normas internas de desarrollo—)<sup>16</sup>.

6. El *principio de lealtad comunitaria* (art. 10 TCE) encuentra un trasunto en el *principio de cooperación* invocado por el Tribunal de Justicia para encauzar los problemas que suscita la cohabitación de la personalidad jurídica-internacional de la Comunidad Europea y de cada uno de sus Estados miembros (sin contar con la incipiente y aún ambigua de la Unión Europea como tal...). Estos problemas resultan agravados, claro está, por el carácter primordialmente interestatal del Derecho internacional público<sup>17</sup>. Sin embargo, el principio de cooperación no cuenta con base, modalidades o procedimientos predeterminados y generales, sino que da lugar, a lo sumo, a soluciones *ad hoc*, como ilustra el Arreglo entre el Consejo y la Comisión relativo a las actividades de la Comunidad y de sus Estados miembros en el seno de la FAO<sup>18</sup>. En el marco de la OMC, empero, no ha podido acordarse siquiera un Código de Conducta al respecto, circunstancia que no ha impedido, todo hay que decirlo, un entendimiento práctico razonable entre la Comunidad y sus Estados miembros.

7. El propagado *principio de transparencia* tropieza con dificultades específicas en el orden internacional, dada la cierta opacidad que rodea este ámbito. Esta opacidad contribuye a distanciar a la política exterior

<sup>15</sup> Sentencia del TJCE de 30.1.2001. C-36/98. Rec. I-779.

<sup>16</sup> Dictamen 1/94, relativo al Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial de Comercio, de 15.11.1994. Rec. I-5267.

<sup>17</sup> Vid., entre otras resoluciones, el muy ilustrativo Dictamen 2/91 de 19.3.1993, relativo al Convenio n.º 170 sobre la seguridad en la utilización de los productos químicos en el trabajo. Rec. I-1061. Conviene puntualizar, no obstante, que el Tribunal de Justicia ha afirmado también que la elección de la base jurídica pertinente no debe verse condicionada por las dificultades internacionales que se planteen. Esto se reitera en el Dictamen 2/00, emitido el 6.12.01. Punto 41.

<sup>18</sup> Este Arreglo —en concreto, la infracción del mismo— está en el origen de la Sentencia sobre el *Acuerdo en materia de pesca de la FAO*, dictada el 19.3.1996. C-25/94. Rec. I-1469.

del conocimiento y aprehensión por parte del ciudadano (las decisiones, claro, no se toman en un ámbito cercano al ciudadano, como aconseja el TUE). Es significativo que «las relaciones internacionales» pueda ser un factor que justifique la denegación del acceso del público a los documentos comunitarios, tal como se recoge, últimamente, en el Reglamento (CE) 1409/2001, relativo al acceso al público a los documentos del Parlamento Europeo, Consejo y Comisión<sup>19</sup>. La justicia europea ha tenido ocasión de precisar y contener esta excepción, en la que debe ponderarse también el interés de terceros<sup>20</sup>. También lo ha hecho el Defensor del Pueblo europeo<sup>21</sup>.

Un cierto oscurantismo preside igualmente *la publicación oficial* de las normas convencionales internacionales que componen el acervo europeo. Piénsese en que la publicación de los acuerdos internacionales de la CE en el Diario Oficial no ha sido impuesta expresamente hasta la reforma en 2000 del Reglamento interno del Consejo. No causa extrañeza, pues, que el texto de algún tratado internacional no haya figurado en el DOCE (con el Tratado de Niza, DOUE).

Así las cosas, tampoco sorprende que la publicación del derecho convencional derivado (el emanado de los órganos mixtos instituidos por los acuerdos internacionales celebrados por la CE) siga siendo optativa para el Consejo, o que la publicación de los acuerdos internacionales celebrados por la Unión en el marco del artículo 24 del TUE pueda ser evitada por el Consejo en virtud de los artículos 4 y 9 del Reglamento, precitado, 1409/2001. O también que la publicación de las estrategias comunes, acciones comunes y posiciones comunes esté igualmente supeditada a la aprobación del Consejo o el Coreper<sup>22</sup>.

Bien es verdad que la práctica europea encuentra un signo absoluta-

<sup>19</sup> Art. 4, 1, a), tercer guión. DO L 145 de 31.5.2001.

<sup>20</sup> Por ejemplo, el Tribunal de Justicia en la Sentencia de 6.12.2001. C-353/99. Consejo c. Heidi Hautala.

<sup>21</sup> Así, la *Agence Europe* de fecha 20.7.2002 da la siguiente noticia: el Defensor del Pueblo ha solicitado a la Comisión reconsiderar su negativa a autorizar el acceso a las notas de información de sus delegaciones participantes en las dos reuniones del diálogo empresarial transatlántico. En opinión del Defensor, la Comisión no había demostrado su interés en la confidencialidad ni por qué la publicidad dada a las notas afectaría a las relaciones con las autoridades de los Estados Unidos de América.

<sup>22</sup> Véase la Decisión del Consejo de 22.7.2002, por la que se aprueba su Reglamento interno (art. 17, apartados 1, h), 2 y 3. DO L 230 de 28.8.02.

mente inusual de transparencia entre los Estados: la publicidad dada a las directrices de negociación que el Consejo imparte a la Comisión, a propuesta de ésta, con vistas a la celebración de un acuerdo internacional. Este dato no obsta, lógicamente, para que determinadas negociaciones internacionales se desarrollen en un ambiente discreto, hasta secreto. Pongamos por caso las negociaciones mantenidas por la Unión y Estados Unidos de América en orden a la conclusión de un acuerdo, trascendental, de cooperación judicial y extradición.

8. También el *principio de simplificación*, que figura en la agenda para la Conferencia Intergubernamental de reforma prevista en 2004, tiene algunos enlaces con la acción exterior de la Unión Europea. De un lado, la apertura exterior de la Unión —en parte, querida, y, en parte, impuesta—, va acreciendo el acervo jurídico de naturaleza internacional, y dificultando consecuentemente el conocimiento ciudadano de las normas que le obligan y le afectan. Ya se sabe que la internacionalización de la vida política y jurídica lleva consigo, indefectiblemente, una cierta dilución de valores democráticos, entre otras razones porque se difumina la verdadera responsabilidad de las decisiones políticas de nuestro tiempo.

Sin embargo, de otro lado, hay que ponderar algunas iniciativas llevadas a cabo por la Comunidad con vistas a simplificar y fusionar actos jurídicos de naturaleza o vocación exterior. Es el caso del Reglamento sobre ayuda a los Balcanes, aprobado en 2000, con el propósito declarado de mejorar, simplificar y acelerar la acción de la Unión Europea en la región, reuniendo en una sola base jurídica y en un único programa las iniciativas dispersas hasta entonces<sup>23</sup>. Por añadidura, la política exterior de la Unión puede acarrear otro efecto favorable para la simplificación jurídica: la reducción consiguiente de acuerdos internacionales hasta entonces celebrados por los Estados miembros en la materia absorbida por entero por la Comunidad. Aparte del caso conocido contemplado en el artículo 307 (antiguo 234) del TCE, es igualmente el supuesto de los reglamentos periódicamente aprobados por el Consejo con una lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores, así como una relación de los terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación<sup>24</sup>. Pues bien, este

<sup>23</sup> Reglamento (CE) n.º 2666/2000, de 5 de diciembre. DO L 306 de 7.12.2000.

<sup>24</sup> Véase, últimamente, el Reglamento 2414/01 del Consejo. DO L 327 de 12.12.2001.

proceso ha conllevado en varios casos la denuncia por parte de los Estados miembros de sus acuerdos bilaterales en materia de supresión de visados<sup>25</sup>.

En este orden de ideas, Italia ha postulado recientemente la celebración por parte comunitaria de los tratados en materia de eliminación de la doble imposición, circunstancia que llevaría consigo la terminación de 102 tratados bilaterales entre los Estados miembros de la Unión y de 750 concluidos entre Estados miembros y terceros países. Ahora bien, a pesar de las ventajas de clarificación normativa y también económicas que comportaría esta idea, L. M. Hinojosa ha advertido de la dificultad de su materialización, dada la unanimidad existente en materia fiscal y el papel limitador que algunos Estados miembros atribuyen a la subsidiariedad<sup>26</sup>. Por lo tanto, este vidrioso *principio de subsidiariedad* tiene sus repercusiones en la acción exterior de la Unión<sup>27</sup>.

9. El *principio de geometría variable* también merece alguna reflexión alusiva a la política exterior. Huelga señalar que existe una auténtica y heterogénea geometría variable en el trato dispensado por la Unión a terceros países (y nacionales de esos terceros países).

En relación, concretamente, a la denominada por el TUE «cooperación reforzada», el Tratado de Niza incorpora la novedad de la aplicación de este mecanismo al ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común, hasta ahora sólo regido en este campo por la regla de la «abstención constructiva»<sup>28</sup>. Ahora bien, el objeto de las cooperaciones reforzadas en el segundo pilar queda circunscrito a la aplicación de una acción común o de una posición común y contempla el derecho de cualquier Estado miembro de activar un «freno de emergencia», previsto en el artículo 23,2, del

<sup>25</sup> Por ejemplo, véase en el BOE de 24.11.2001 la denuncia del canje de notas, de 26.5.2001, entre España y Colombia sobre supresión de visados.

<sup>26</sup> L. M. HINOJOSA MARTÍNEZ, *La regulación de los movimientos internacionales de capital desde una perspectiva comunitaria*. Madrid, 1997, pp. 93-94.

<sup>27</sup> Por ejemplo también, la Comisión ha venido mencionando este principio en las relaciones euromediterráneas. Así, en su comunicación «Reforzar la política mediterránea de la UE: hacia una asociación euromediterránea». Bol. UE. Suplemento 2/95, p. 66.

<sup>28</sup> D. J. LIÑÁN NOGUERAS, «Flexibilité et politique étrangère et de sécurité commune de l'Union Européenne». *Mélanges en hommage à Michel Waelbroeck*. Bruxelles, 1999. pp. 1139-1160. En este trabajo se refuta cualquier analogía mayor entre la cooperación reforzada y el sistema de abstención constructiva.

TUE para las decisiones que se toman por mayoría cualificada en el marco de la PESC. Además, el mecanismo queda expresamente prohibido para las cuestiones de seguridad y defensa (pese a que este ámbito es un campo propicio y probablemente abocado a la diversidad de velocidades).

Jean-Victor Louis ya advirtió, oportunamente, de los riesgos que comporta la aplicación de cooperaciones reforzadas al ámbito general de las relaciones exteriores de la Unión Europea, ámbito ya de por sí pródigo en directorios y otras fracturas de distinta índole que debilitan la identidad internacional de la Unión<sup>29</sup>. No cabe desconocer que algunos de los variados e intrincados problemas jurídicos que suscita la implantación internacional de la Unión económica y monetaria dimanaban de este ejercicio peculiar de geometría variable que vincula, de momento, sólo a doce Estados miembros de la Unión Europea<sup>30</sup>.

10. Hagamos a continuación algunas observaciones atinentes a la dimensión exterior de las finanzas comunitarias.

En primer lugar, el *principio de unidad presupuestaria* resulta quebrado por la financiación interestatal del FED (Fondo Europeo de Desarrollo), que nutre a los convenios ACP-UE. Esta circunstancia ha quedado consagrada en el Tratado de la Comunidad Europea, pero el Parlamento Europeo no cesa, y hace bien, en pedir su inclusión en el presupuesto comunitario<sup>31</sup>. La situación actual resulta aún más infundada, ya que la gestión de este Fondo corresponde a la Comisión, y queda sometida a la aprobación («descargo») del Parlamento Europeo y al control del Tribunal de Cuentas. Precisamente, esta institución ha prodigado en los últimos años sus informes especiales relativos a gastos exteriores de la Unión<sup>32</sup>, al tiem-

<sup>29</sup> J.-V. LOUIS, «Algunas reflexiones sobre la reforma de 1996». *Revista de Instituciones Europeas*. 1995-1, p. 33.

<sup>30</sup> M. LÓPEZ ESCUDERO, *La inserción del euro en el sistema monetario internacional* (en prensa para su publicación en la editorial Tecnos).

<sup>31</sup> Por ejemplo, la Resolución de 29.11.2001. DO C 338 de 30.11.2001.

<sup>32</sup> Véase, por ejemplo, el Informe especial n.º 3/2001 acerca de los acuerdos internacionales celebrados por la CE en materia pesquera. DO C 210 de 27.7.2001; o bien el Informe especial n.º 12/2000, relativo a la gestión por la Comisión de las medidas de la UE a favor del desarrollo de los derechos humanos y la democracia en terceros países, acompañado de las respuestas de la Comisión. DO C 230 de 10.8.2000. Resulta de interés a estos efectos la Sentencia del TJCE de 10.7.2001 en el asunto *Ismeri Europa c. Tribunal de Cuentas* (C-315/99 P). En este recurso de casación, desestimado por el Tribunal de Justicia, se solicitaba la reparación del

po que la Comisión ha acometido una reforma de la gestión de la ayuda exterior. Añadamos que esos gastos exteriores han sido objeto de controversias, incluso dirimidas en el plano judicial, entre las dos ramas de la autoridad presupuestaria<sup>33</sup>, entre otras cosas para determinar el alcance del concepto «acuerdos que tengan implicaciones presupuestarias importantes para la Comunidad». Este género de acuerdos requieren el dictamen conforme previo del Parlamento Europeo, según dispone el artículo 300, 3, 2º párrafo<sup>34</sup>.

Las partidas destinadas a la acción exterior se han visto limitadas los últimos años por el *principio de disciplina financiera*. Los gastos exteriores conocen, de todos modos, un acentuado grado de imprevisibilidad e incertidumbre, dados los cambios y convulsiones inopinados que conocen las relaciones internacionales, mediatizadas, claro está, por hechos y voluntades externos. Así se explica la reserva hecha en el presupuesto de 1999, por un valor de 147 millones de euros, para tener en cuenta las consecuencias financieras de un eventual acuerdo de pesca con Marruecos. En el presupuesto correspondiente al año 2002 esta reserva fue suprimida para este concepto y destinado su monto a otros fines exteriores, entre ellos los gastos suplementarios resultantes del acuerdo de pesca con Mauritania. La misma imprevisión de los acontecimientos internacionales explica el recurso frecuente al instrumento de flexibilidad, activado en 2001 a favor de Serbia, o bien de la reserva de urgencia, hecha a favor de Afganistán en el año presupuestario 2002.

Mención aparte merece el *principio de la protección de los intereses financieros y la lucha contra el fraude* en la Unión. Es sabido que los recursos propios de que dispone la Comunidad tienen dos fuentes de na-

---

perjuicio que la recurrente afirmaba haber sufrido a casua de las críticas de que había sido objeto en el informe especial 1/96 del Tribunal de Cuentas, adoptado el 30.5.96 en relación a los programas MED.

<sup>33</sup> Cfr. Sentencia de 7.12.1995. Consejo c. Parlamento Europeo. C-41/95. Rec. I-4411. Se trataba de un recurso de anulación contra el acto del Presidente del Parlamento por el que se declara definitivamente aprobado el presupuesto general de la Comunidad para el ejercicio de 1995. El motivo principal de discrepancia se centró en el incremento de un millón de ecus que hizo el Parlamento para cubrir los gastos de un acuerdo pesquero previsto entre la CE y Rusia.

<sup>34</sup> Cfr. a este respecto la Sentencia del TJCE de 8.7.1999. C-189/97. «Acuerdos que tengan implicaciones presupuestarias importantes para la Comunidad Europea» (en relación a un acuerdo de pesca con Mauritania). Parlamento Europeo c. Consejo. Rec. I-4741.

turaliza externa: el arancel exterior común y las exacciones agrícolas reguladoras (los *prélèvements*). Pues bien, estos dos conceptos proporcionan recursos decrecientes al presupuesto comunitario, dada la liberalización que afecta a las relaciones económicas internacionales.

La lucha contra el fraude de origen extraterritorial está viviendo actualmente un episodio de gran interés. Se trata de la iniciativa promovida por la Comisión europea ante la justicia norteamericana contra las tabaqueras Philip Morris y RJ Reynolds, acusadas de contrabando de cigarrillos en Europa. Una primera demanda, presentada por la Comisión en noviembre de 2000, fue inadmitida por un tribunal de Nueva York. La segunda, interpuesta el 31 de octubre de 2001 con cargos más contundentes y graves, está promovida por la Comisión junto a 10 Estados miembros, lo que debe hacer que esta vez sea admitida. Agreguemos que la protección de los intereses financieros de la Unión encuentra otras facetas exteriores, en particular la celebración de acuerdos internacionales con terceros países, como el que se está negociando con Suiza.

11. El desarrollo normativo del ámbito exterior está regido también, lógicamente, por el *principio de atribución de competencias*. Sin embargo, en esta materia conviene hacer unas precisiones:

En primer término, el ámbito de la PESC es indeterminado: queda delimitado por exclusión de las competencias exteriores asignadas al pilar comunitario y al atinente a la cooperación policial y judicial en materia penal.

En segundo lugar, las competencias exteriores aparecen particularmente difuminadas en razón del recurso excesivo que se hace al acuerdo mixto, es decir, al concelebrado por la Comunidad y sus Estados miembros con el argumento de que el contenido del acuerdo afecta a las competencias de ambos.

El caso concreto de los acuerdos de asociación es espinoso, pues se fundamentan en el tenor lacónico, invariado desde 1957, del artículo 310 (antiguo 238) del TCE. Además, todos los acuerdos de asociación hasta la fecha concluidos son de carácter mixto. El régimen de asociación, ha declarado el Tribunal de Justicia, supone una participación selectiva en el sistema comunitario. En consecuencia, ha añadido, «debe necesariamente otorgar a la Comunidad competencia para contraer compromisos frente a terceros Estados en todos los ámbitos cubiertos por el Tratado»<sup>35</sup>. Ahora

<sup>35</sup> Sentencia *Demirel* de 30.9.1987. 12/86. Rec. p. 3719.

bien, el artículo 310 sólo es operativo para la conclusión de acuerdos; quedando, por tanto, el desarrollo interno de ellos reservado a otras bases jurídicas.

Ya hemos aludido en términos generales a la interacción competencial y teleológica de los planos interno y externo de la construcción europea. En el caso de la política comercial común, desarrollada indistintamente a través de medidas autónomas o convencionales<sup>36</sup>, nos encontramos ante un corolario natural y originario de la idea del mercado común (mercado interior). Se ha dicho que para terceros países la reglamentación uniforme constituye una ventaja, y que el mercado interior no producirá todos sus efectos si no se abre al exterior. Ambos procesos (el espacio económico unificado y la política uniforme y exclusiva de importaciones y exportaciones respecto al exterior) son imperfectos, tienen fisuras. Es conocido que el dictamen 1/94 sentó unos límites para la política comercial común, límites que el nuevo artículo 133 del TCE introducido por el Tratado de Niza procura superar, pero con un lenguaje enrevesado y deliberadamente ambiguo que trasluce los recelos estatales en la materia para hacer coincidir por entero el ámbito material de esta política con el marco de actuación de la OMC. Evidentemente, si el mercado interior está gobernado por el principio de no discriminación en razón de la nacionalidad, las relaciones comerciales con terceros países son objeto de discriminaciones entre esos países y, como es lógico, respecto al régimen interno comunitario<sup>37</sup>. El principio de la preferencia comunitaria está consolidado en relación a la política agrícola común y se pone de manifiesto en las transacciones comerciales con terceros establecidas por las distintas organizaciones comunes de mercado<sup>38</sup>. En el conflicto, ya encauzado, de los plátanos se puso de relieve con toda intensidad la tensión entre los intereses propios y las obligaciones internacionales de la Comunidad Europea<sup>39</sup>. En cambio, en el conflicto actual en torno a los acuerdos celebrados por ciertos Estados miembros con los Estados Unidos acerca de la seguridad e ins-

<sup>36</sup> Así lo dice el Dictamen 1/75 de 11.11.1975. Rec. p. 1355.

<sup>37</sup> Así, la sentencia *Faust*, de 28.10.1982, recuerda que la Comunidad no está obligada a dispensar el mismo trato comercial a todos los países terceros. As. 52/81. Rec. p. 3745. punto 25.

<sup>38</sup> Cfr. Sentencia *Hauptzollamt* del TJCE, dictada el 13.3.1968. Rec. p. 146.

<sup>39</sup> Puede verse como exponente el Reglamento (CE) 856/99 del Consejo, de 22 de abril, por el que se establece un régimen especial de ayuda para los proveedores tradicionales de plátanos ACP. DO L 108 de 27.4.99.

pección de los contenedores que salen de puertos europeos hacia puertos norteamericanos, la enseñanza es distinta: que se necesita un acuerdo de cooperación en la materia entre la CE, como tal, y los Estados Unidos —con el trasfondo de la lucha contra el terrorismo— para evitar que se infrinja el derecho comunitario en materia de libre competencia y mercado interior. En este sentido, el artículo 297 (antiguo 224) del TCE ha despertado siempre desconfianza por poder alterar el régimen del mercado común al autorizar la toma de medidas extraordinarias por parte de un Estado miembro por razones graves de seguridad interna o internacional. El Parlamento Europeo, en reiteradas oportunidades, ha solicitado la restricción del campo de actuación de este precepto<sup>40</sup>.

En relación al principio del paralelismo de competencias internas y externas, sólo unas palabras que añadir a las muchas ya dichas y escritas, que puedan orientar el marco de este trabajo. Este principio, sentado expresamente en el artículo 101 del TCEEA, fue sin embargo sólo enunciado para el TCE por la celeberrima sentencia *AETR* sobre la base de la unicidad del Derecho comunitario: «No es posible separar el régimen de las medidas internas del régimen de las relaciones exteriores», señaló el Tribunal de Justicia en esta resolución de 1971<sup>41</sup>. Este pronunciamiento, entre sus ambigüedades, parecía dejar la acción exterior comunitaria supeditada a un previo desarrollo normativo interno. Este orden de factores normativo fue revocado por el Tribunal de Justicia, en términos generales, en su dictamen 1/76, resolución que, en cambio, exigió que la acción exterior respondiera a una competencia potencial en el plano interno y que resultara necesaria para la consecución de uno de los objetivos de la Comunidad<sup>42</sup>. Esta jurisprudencia expansiva fue objeto de valoraciones discrepantes y de una aplicación práctica errática, preferentemente restrictiva. Lo cierto es que la doctrina *AETR* inhibió a los Estados miembros a la

---

<sup>40</sup> Así, en la Resolución sobre el segundo informe anual del Consejo relativo al código de conducta de la UE en materia de exportación de armamentos. DO C 87 E de 11.4.2001. Tiene interés citar a este propósito el Auto del Presidente del TJCE de 19.3.1996, por el que se ordena el archivo de un recurso formulado por la Comisión contra la República Helénica por uso abusivo de los poderes previstos en el antiguo artículo 224 del TCE, al decidir este país prohibir unilateralmente el comercio de productos de la ex República yugoslava de Macedonia. El sobreseimiento del litigio estuvo motivado por un acuerdo temporal alcanzado en el ínterin entre Grecia y Macedonia. C-120/94.

<sup>41</sup> Sentencia de 31.3.1971. As. 22/70. Comisión c. Consejo. Rec. p. 274.

<sup>42</sup> Dictamen de 26.4.1977. Rec. p. 755.

hora de adoptar numerosos actos jurídicos internos por temor a la comunitarización automática que se activaría teóricamente en la esfera exterior.

Las dudas que ofrecía la doctrina jurisprudencial *in foro interno, in foro externo* se vieron alimentadas al codificar la cláusula *AETR* el Tratado de Maastricht, pero al hacerlo sólo parcialmente (en relación al medio ambiente, la política monetaria y la cooperación para el desarrollo) y mediante una declaración adjunta de controvertido valor jurídico.

Distintos dictámenes judiciales recaídos en la década de los 90 han restringido y desnaturalizado en buena medida la ambición del principio<sup>43</sup>, hasta el punto de que Jacques Bourgeois ha escrito que el principio del paralelismo, orientado a concebir las competencias externas como un apéndice de las competencias internas, ha dejado de estar justificado como proposición general<sup>44</sup>. En efecto, por un lado, el alcance del dictamen 1/76 ha menguado considerablemente al imponerse que la competencia interna esté indisolublemente ligada a los aspectos exteriores. Por otro lado, se exige un desarrollo exhaustivo de la normativa interna para que la Comunidad adquiera la competencia externa exclusiva al respecto. En consecuencia, la acción exterior comunitaria deriva de la profundidad del derecho comunitario derivado, tal como el Tribunal de Justicia ha señalado en su dictamen 2/91 con estas palabras: «El carácter exclusivo, o no, de la competencia de la Comunidad no se deriva solamente de las disposiciones del Tratado, sino que también puede depender de la amplitud de las medidas que han sido adoptadas por las instituciones comunitarias para aplicar estas disposiciones»<sup>45</sup>. Añádase que el desarrollo exterior de una competencia comunitaria tropieza con obstáculos derivados del Derecho internacional y también de los recelos singulares que entre los Estados miembros despierta la pérdida de protagonismo en el escenario internacional. El caso de la implantación

<sup>43</sup> A los precitados 2/91 y 1/94 se debe añadir el Dictamen 2/92, de 24.3.1995. *Participación de la Comunidad en la Tercera Decisión revisada del Consejo de la OCDE relativa al trato nacional*. Rec. I-525.

<sup>44</sup> J. H. J. BOURGEOIS, «Mixed Agreements: A new approach». En la obra editada por este autor y otros *La Communauté européenne et les accords mixtes. Quelles perspectives*. Bruxelles, 1997. pp. 90-91. La doctrina *AETR*, pero no la dimanante del dictamen 1/76, es de nuevo invocada en las importantes sentencias del TJCE de 5.11.02 que declaran el incumplimiento cometido por ocho Estados miembros al celebrar acuerdos aéreos «cielos abiertos» con los Estados Unidos. Asunto C-475 y otros.

<sup>45</sup> Un comentario a este dictamen, de fecha 19.3.1993, se ofrece en A. OLESTI RAYO, «La competencia comunitaria para concluir convenios en el marco de la OIT». *Revista de Instituciones Europeas*. 1993. pp. 945-971.

exterior de la Unión económica y monetaria resulta especialmente ilustrativo de este estado de cosas que provoca una mayor densidad de la competencia interna que de la correspondiente externa.

Incluso el artículo 308 (antiguo 235) del TCE, que contempla las competencias subsidiarias de la Comunidad, queda condicionado a una previa acción en el orden interno; se termina vedando, pues, un paralelismo a la inversa. Del dictamen 2/94 se infiere esta idea y también que el alcance del artículo 308 no depende enteramente de la discrecionalidad del Consejo, sino que queda sujeto al control judicial y privado del poder de ocasionar una reforma del derecho primario<sup>46</sup>. La imposibilidad de que esta disposición sea utilizada para la «petite révision», así como la consagración explícita de diversas competencias exteriores luego de las reformas de los tratados<sup>47</sup>, ha ido empujando la importancia, otrora grande, de las competencias subsidiarias. En algunas políticas comunitarias, como la de educación, no se menciona que la cooperación internacional pueda quedar instrumentada en acuerdos, pero tal cosa se deduce tácita y lógicamente<sup>48</sup>.

En suma, se extrae la conclusión de que las competencias internas y externas no tienen el mismo alcance ni el mismo funcionamiento. Es significativo de la menor latitud de estas últimas que en los trabajos hasta ahora desarrollados en la Convención sobre el futuro de Europa se haya solicitado una ampliación de las competencias exteriores, pero no de las internas. El reparto preciso de competencias en uno y otro ámbito, que la jurisprudencia europea ha contribuido a precisar, difícilmente podrá ser elucidado del todo por la Conferencia Intergubernamental prevista para el año 2004, que tiene en su agenda este objetivo.

Se entiende, entonces, la perplejidad de propios y extraños a la hora de determinar las reglas y confines competenciales de la acción exterior europea. Esta situación ha dado lugar, razonablemente, en alguna ocasión a que la Comunidad emita una declaración enumerando sus poderes, cosa que sucedió con motivo de la Convención de 1982 de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar<sup>49</sup>.

<sup>46</sup> Dictamen 2/94, de 28.3.96. *Adhesión al Convenio Europeo de Derechos Humanos*. Rec. I-1759.

<sup>47</sup> Véase últimamente el tenor del artículo 181 A del TCE, introducido por el Tratado de Niza, relativo a la cooperación económica, financiera y técnica con terceros países, materia hasta ahora propicia para activar el artículo 308.

<sup>48</sup> Art. 149,3 (antiguo 126) del TCE.

<sup>49</sup> Decisión 98/392/CE del Consejo de 23.3.1998 relativa a la celebración por la CE de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de

### III. EL DESARROLLO JURÍDICO DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA UE

12. La Unión Europea, nacida ella misma de la necesidad de abrir espacios económicos supraestatales, repudia la autarquía —por otra parte, imposible de mantener— y participa de (y contribuye a) la inflación jurídico-internacional que conoce nuestro tiempo.

Acabamos de hablar de una expansión tendencial, aunque embrizada, de las competencias exteriores de la Unión. Efectivamente, el signo de nuestros días provoca la concertación y gestión internacionales de cada vez más políticas. El ejemplo de la lucha antiterrorista, en especial a partir del «11-S», es bien elocuente, de modo que la Unión se ha impuesto la tarea de incluir esta lucha en todos los acuerdos generales de cooperación que celebre a fin de conseguir la mayor cobertura y eficacia posibles en este objetivo.

Algo parecido ocurre con la política de inmigración, materia intrínsecamente transnacional, pero que últimamente la Unión se propone abordar no sólo mediante actos autónomos, sino también a través de acuerdos internacionales con los países de procedencia de la inmigración, legal o ilegal, en especial esta última. No está resultando, sin embargo, sencillo avanzar en esta concertación internacional. En las conclusiones del Consejo Europeo de Sevilla (junio de 2002) se formula una amenaza velada y elíptica, que algunos Estados miembros hubieran querido más diáfana, a los países que no colaboren en la contención de los flujos migratorios<sup>50</sup>.

Por lo demás, los acuerdos (nunca llamados «tratados» para no confundirlos con los tratados constitutivos de la integración europea) que concluye la Comunidad se van ensanchando y densificando en sus contenidos, muy a menudo, claro está, justificando o consolidando el carácter mixto de los mismos<sup>51</sup>. En efecto, los acuerdos se van haciendo cada vez más profundos (como el de asociación y libre comercio firmado el 10 de junio de 2002 con Chile, calificado de «4.ª generación plus»); o se ex-

---

diciembre de 1982 y del Acuerdo de 28 de julio de 1994 relativo a la aplicación de la parte XI de dicha Convención. DO L 179 de 23.6.1998..

<sup>50</sup> Véase el punto 36 de las Conclusiones. Bol. UE. 6-2002.

<sup>51</sup> Puede verse, en general, J. ROLDÁN BARBERO, «Los acuerdos internacionales de la CE: un panorama». *Cursos de Derecho internacional y Relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz*. 1997, pp. 211-235.

tienden a nuevos dominios: con Suiza, a modo de paliativo de su exclusión voluntaria de la Unión y aun del Espacio Económico Europeo, tras la entrada en vigor de siete acuerdos bilaterales de carácter sectorial, se ha emprendido un nuevo ciclo de negociaciones que abarcará, en principio, diez nuevas materias. No es raro tampoco que se celebren recientemente acuerdos únicos en su género, sin precedentes: es el caso del firmado en octubre de 2002 con China en materia de transportes marítimos<sup>52</sup>. Igualmente debe ser reseñado algún acuerdo internacional celebrado con las islas Feroe o Groenlandia, territorios pertenecientes, si bien con un estatuto peculiar, a un Estado miembro, Dinamarca, también firmante del acuerdo como si se tratara de un Estado tercero<sup>53</sup>. Naturalmente, los distintos procesos de ampliación determinan una extensión de la aplicación espacial de los acuerdos comunitarios, y muchas veces un reajuste de algunas de sus disposiciones.

El acervo jurídico-internacional europeo se ve acrecido también por el derecho convencional derivado, esto es, el emanado de los órganos mixtos instituidos por los acuerdos internacionales bilaterales concluidos por la Comunidad. Estos órganos son entendidos como «instituciones» a los efectos de la cuestión prejudicial contemplada en el artículo 234 (antiguo 177) del TCE<sup>54</sup>. Incluso en alguna ocasión el Tribunal de Justicia ha manejado e interpretado en su razonamiento alguna recomendación, desprovista por tanto de fuerza obligatoria, aprobada por alguno de estos órganos mixtos<sup>55</sup>. En otros casos, empero, este derecho convencional derivado adquiere gran importancia para el desarrollo de las relaciones bilaterales, como sucede respecto al acuerdo de asociación con Turquía<sup>56</sup>. Es signifi-

<sup>52</sup> Este acuerdo se firmó el 3.10.02. En espera de su publicación en el DO puede verse la propuesta de Decisión del Consejo relativa a su celebración en el documento COM (2002) 97 final.

<sup>53</sup> Véase el Reglamento (CE) n.º 1575/2001 del Consejo, de 25.6.2001, sobre la celebración del Cuarto Protocolo por el que se establecen las condiciones de pesca previstas en el Acuerdo de pesca entre la CEE, por una parte, y el Gobierno de Dinamarca y el Gobierno local de Groenlandia, por otra. DO L 209 de 2.8.2001.

<sup>54</sup> Cfr. la sentencia *Demirel*, citada.

<sup>55</sup> Vid. Sentencia *Deutsche Shell* de 21.1.1993. C-188/91. Rec. p. I-382.

<sup>56</sup> En este caso, y en otros, el derecho convencional derivado genera, a su vez, más *derecho convencional derivado*: Decisión n.º 1/2001 del Comité de cooperación aduanera CE-Turquía, de 28 de marzo, que modifica la Decisión 1/96 por la que se establecen disposiciones de aplicación de la Decisión 1/95 del Consejo de asociación CE-Turquía. DO L 98 de 7.4.2001.

cativo en los últimos tiempos un mayor grado de publicidad dado a la preparación de la postura comunitaria en estos órganos<sup>57</sup>.

En relación a otras normas convencionales, en cambio, la Comunidad no se encuentra formalmente vinculada, pese a lo que podría entenderse precipitadamente. Me refiero, en primer lugar, a los acuerdos celebrados por Estados terceros con los Estados miembros antes de su incorporación a la Comunidad. Se trata de los acuerdos contemplados en el artículo 307 (antiguo 234) del TCE. En segundo lugar, es interesante una jurisprudencia reiterada que rechaza que la Comisión tenga responsabilidad jurídica directa en la firma y ejecución de contratos suscritos en el ámbito de la cooperación para el desarrollo<sup>58</sup>.

La Unión Europea, como tal, va adquiriendo por su parte, de manera tímida y aún ambigua, el *treaty-making power*. Este proceso ocurre tanto en el marco de la PESC, en virtud del artículo 24 del TUE (que ha fundamentado ya dos acuerdos firmados en 2001 con la República de Yugoslavia y con la Antigua República Yugoslava de Macedonia<sup>59</sup>), como en el marco del tercer pilar, en cuyo artículo 38 se fundamentará jurídicamente el futuro acuerdo de cooperación judicial y extradición negociado con los Estados Unidos de América.

Por otra parte, la diplomacia concertada que supone la PESC se extiende a terceros países y organizaciones mediante acuerdos o declaraciones tomados, en un marco institucional<sup>60</sup> o no<sup>61</sup>.

Como es fácil suponer, muchos de los acuerdos internacionales que se celebran en el ámbito de la Unión tienen naturaleza nominalmente administrativa (como los acuerdos de cooperación firmados por la Comisión con

<sup>57</sup> Véase, por ejemplo, la Resolución del Parlamento Europeo sobre la propuesta de decisión del Consejo por la que se establece la posición comunitaria en el Consejo mixto CE-México con vistas a la adopción de una decisión por la que se aplican los artículos 6, 9, la letra b) del apartado 2 del artículo 12 y el artículo 50 del Acuerdo de asociación económica y de coordinación y cooperación política. Bol. UE. ½ 2001.

<sup>58</sup> Vid., por ejemplo, la Sentencia del TPI de 24.9.1995. T-485/93. *Société Louis Dreyfus/ Comisión*.

<sup>59</sup> DO L 125 de 5.5.2001 y DO L 241 de 11.9.2001, respectivamente.

<sup>60</sup> Sirva de ejemplo la resolución aprobada por la Asamblea Paritaria ACP-UE acerca de los progresos registrados en los procesos de paz en el África oriental (25.3.02). DO C 231 de 27.9.2002.

<sup>61</sup> Sirva de ejemplo la Declaración común UE-Estados Unidos sobre Albania. Bol. UE. 5-1996. punto 1.4.3.

otras organizaciones internacionales, en el marco de los artículos 302 a 304 —antiguos 229 a 231— del TCE; y el acuerdo firmado el 9 de noviembre de 2001 entre Europol e Interpol para el intercambio de información); o bien política. La calificación formal de un acuerdo como no normativo no le resta siempre trascendencia<sup>62</sup>, observancia ni métodos de control<sup>63</sup>. Ahora bien, está fuera de duda que el *soft law* abunda más en el terreno internacional que en el exclusivamente europeo<sup>64</sup>. No pasemos por alto que la Unión viene multiplicando sus reuniones internacionales (a veces, con el rango de cumbre), y que de ellas suele emanar un comunicado conjunto de dudoso o irregular contenido jurídico<sup>65</sup>.

Evidentemente, la actividad convencional de la Unión es más vasta y fecunda con «el extranjero próximo». Esa *proximidad* puede ser de carácter político, económico o histórico; así, las relaciones con los Estados Unidos, aun no estando siempre juridificadas, son muy amplias y cubren ámbitos selectivos como la cooperación en materia de enseñanza superior y educación<sup>66</sup>. La confianza e intimidad llega hasta invitar a un representante de la administración norteamericana a un Consejo informal de justicia e interior<sup>67</sup>; o bien, desde un prisma muy diferente, son únicos en su género los sucesivos convenios de asociación celebrados con los países ACP (África, Caribe y Pacífico), en su inmensa mayoría antiguas colonias de países europeos<sup>68</sup>.

<sup>62</sup> Piénsese, por ejemplo, en la Declaración de Barcelona de noviembre de 1995, que abrió y sigue enmarcando el proceso de asociación euromediterráneo.

<sup>63</sup> De carácter político son los acuerdos suscritos por la Comisión en materia de libre competencia con los Estados Unidos, que son objeto de un cumplimiento satisfactorio, tal como señala la Comisión en sus informes periódicos sobre la ejecución de los mismos. Véase, por ejemplo, el documento COM (2002) 45, de 29 de enero.

<sup>64</sup> J. ROLDÁN BARBERO, «Les relations extérieures de l'Union Européenne: quelques faiblesses et incertitudes juridiques». En prensa para su publicación en el Libro-Homenaje al prof. Jean-Victor Louis.

<sup>65</sup> Verbigracia, la declaración común aprobada el 11.9.2001 al término de la cumbre UE-Ucrania. Bol. UE 9-2001. punto 1.6.43.

<sup>66</sup> Decisión 2001/196/CE del Consejo, de 26 de febrero, por la que se celebra el acuerdo entre la CE y los Estados Unidos de América por el que se renueva el programa de cooperación en materia de enseñanza superior y de enseñanza y formación profesionales. DO L 71 de 13.3.2001.

<sup>67</sup> En efecto, el fiscal general (equivalente al Ministro de Justicia) de los Estados Unidos de América, Sr. Ashcroft, participó en una sesión de este Consejo el pasado 14.9.2001.

<sup>68</sup> El último convenio adoptado, aún no en vigor, fue firmado en Cotonú el 23.6.2000, y figura publicado en el DO L 317 de 15.12.2000.

La proximidad puede ser también sencillamente, claro, de carácter geográfico. Aparte de lo que significan los acuerdos de asociación como medio para extender parte del acervo comunitario, incluso con vistas a una eventual adhesión, hay otros lazos derivados de la vecindad. El caso de la política de transportes es muy expresivo. Esta política continental está impulsada por la Conferencia paneuropea de transportes y encauzada en acuerdos como el celebrado sobre transporte de mercancías con Bulgaria<sup>69</sup>.

En cambio, sigue habiendo algunos, pocos, Estados que no mantienen con la Comunidad (o la Comunidad con ellos) relaciones convencionales. Se trata, digamos, de los parias de la comunidad internacional: Irak, Corea del Norte, Libia, Irán y Cuba. Con Irán se mantienen negociaciones con vistas a la conclusión de un acuerdo, al menos de naturaleza comercial. Con Cuba se sigue estudiando su adhesión, como país ACP, al convenio de Cotonú firmado el 23 de junio de 2000, aún pendiente de entrar en vigor. Entretanto, la Unión ha seguido renovando por semestres (a pesar de admitir algunos progresos en la isla) una posición común, adoptada en 1996, que básicamente condiciona el progreso de las relaciones con el país caribeño a un proceso de apertura económica y política<sup>70</sup>.

13. Esta tupida red de acuerdos, de variadas materias y naturalezas, se combina con una multiplicidad de actos autónomos tomados por la Unión en relación a cuestiones exteriores. Algunos de esos actos autónomos tienen también carácter mixto<sup>71</sup>, o bien carácter interinstitucional<sup>72</sup>.

Como es natural, la PESC genera buena parte de estos actos, si bien conviene indicar que en este marco los instrumentos tradicionales, espe-

<sup>69</sup> Acuerdo por el que se establecen determinadas condiciones para el transporte de mercancías por carretera y el fomento del transporte combinado. DO L 108 de 18.4.2001.

<sup>70</sup> Vid. Conclusiones del Consejo sobre Cuba y sobre la evolución de la Posición común 96/697/PESC. Bol. UE. 6-2002. punto 1.6.110. La Posición común de 1996 se publicó en el DO L 322 de 12.12.1996.

<sup>71</sup> Es el caso de las Decisiones del Consejo y de los Representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo relativas a la adhesión de Croacia y Albania a la Organización Mundial del Comercio. Bol. UE. 7/8.2000.

<sup>72</sup> Un ejemplo especialmente significativo es el de la Declaración común de los jefes de Estado o de Gobierno, Presidente del Parlamento Europeo, Presidente de la Comisión y Alto Representante para la PESC a propósito de los ataques terroristas del 11.9.2001 en Washington y Nueva York. Bol. UE. 9-2001. Punto 1.6.4.

cialmente las «declaraciones», siguen representando la mayor parte de los actos. Las posiciones comunes, acciones comunes (se entiende que éstas implican una aplicación exterior de medidas) y las estrategias comunes son adoptadas en menor número<sup>73</sup>.

En los actos de la Unión relativos a la política exterior no siempre es fácil deslindar lo relativo a uno u otro pilar. Algunos hechos o normas internacionales dan lugar a actos autónomos europeos atinentes a los tres pilares: es el caso de la Ley *Helms-Burton* con la que Estados Unidos pretende sancionar a las empresas extranjeras que inviertan en propiedades norteamericanas que fueron confiscadas por la revolución castrista. Las medidas europeas pretendieron ser de réplica, y sobre todo de disuasión y prevención, frente a eventuales sanciones impuestas a empresas de la Unión<sup>74</sup>.

Algunas de las propuestas, resoluciones o informes evacuados en el seno de la Unión Europea atañen combinadamente a los tres pilares<sup>75</sup>. Muchos documentos tienen, en efecto, un valor preparatorio de acuerdos<sup>76</sup> o encuentros internacionales<sup>77</sup>; o bien evaluador de determinados aspectos de la política exterior europea<sup>78</sup>. Algunos acontecimientos o actos inter-

<sup>73</sup> Así, en el año 2000 se aprobaron 11 acciones comunes, 17 posiciones comunes y una estrategia común (la referida al Mediterráneo). El número de declaraciones fue muy superior. Véase Informe General de la actividad de la Unión Europea. 2000, p. 743.

<sup>74</sup> Vid. Reglamento (CE) n.º 2271/96 y Acción común 96/668/PESC/JAI. DO L 309 de 29.11.1996.

<sup>75</sup> Pueden servir de ejemplo los siguientes documentos: Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la estrategia de la UE respecto de China: Puesta en práctica de la Comunicación de 1998 y nuevas medidas para reforzar la eficacia de la política de la UE. COM (2001) 265 final; Libro verde de la Comisión, de 20.11.1996, sobre las relaciones entre la UE y los países ACP en los albores del siglo XXI. COM (1996) 570 final, de 20 de noviembre.

<sup>76</sup> Informe de la Comisión sobre la viabilidad de negociar un Acuerdo de Estabilización y Asociación con Croacia. COM (2000) 311 final, de 24 de mayo. Este informe, favorable al acuerdo, se presentó como paso previo a la presentación de las propuestas de negociación.

<sup>77</sup> Ejemplo: Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la posición de la Comunidad sobre algunas propuestas presentadas para la XII reunión de la Conferencia de las Partes en la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (CITES) en Santiago de Chile, del 3 al 15 de abril de 2002. COM (2002) 516 final, de 17 de septiembre

<sup>78</sup> Ejemplo: Informe anual de la Comisión sobre la política de desarrollo de la CE y la ejecución de la ayuda exterior. COM (2002) 490 final, de 12 de septiem-

nacionales, en fin, han dado lugar a una multiplicidad de actos autónomos, de distinto alcance, por parte de la Comunidad Europea. El recalentamiento de la Tierra y, en concreto, el protocolo de Kioto son un buen ejemplo de esto último<sup>79</sup>.

#### IV. LA INTERACCIÓN DE LOS ACTOS JURÍDICOS AUTÓNOMOS E INTERNACIONALES EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA UE

14. *Razones para la elección de un acto autónomo o internacional.* Al hablar de la elección de la base jurídica y del alcance de las competencias hemos hecho consideraciones sobre las razones que pueden aconsejar o imponer la toma de una medida autónoma o convencional. Quizá convenga hacer algunas observaciones adicionales respecto a la elección de una medida autónoma o convencional para desarrollar una determinada política. En algunos asuntos, como la enumeración y protección de los derechos humanos en el ámbito europeo, la cuestión ha generado vivo interés y polémica: se trata de determinar si la Unión Europea se sigue remitiendo a las tradiciones constitucionales e internacionales en la materia, o bien si se acaba infundiendo valor jurídico a su Carta de Derechos fundamentales y/o se adhiere al Convenio de Roma de 1950.

Es frecuente que en relación a un determinado país o área geográfica se combinen y entrecrucen medidas autónomas e internacionales de distinta naturaleza. Así, en relación a los países terceros de la cuenca mediterránea nos encontramos con la Declaración inicial de Barcelona suscrita el 28 de noviembre de 1995, una sucesión de acuerdos de asociación euro-mediterráneos separados, pero muy semejantes, varios acuerdos sectoriales y, finalmente, diversos actos adoptados, de forma unilateral, en el seno de la PESC, de entre los que destaca la Estrategia común, aprobada en

---

bre. En ocasiones, el informe evaluador versa precisamente sobre actos jurídicos autónomos de la propia CE. Así, el Informe de la Comisión sobre la aplicación del Reglamento (CEE) n.º 3911/92 del Consejo relativo a la exportación de bienes culturales y de la Directiva 93/7/CEE del Consejo relativa a la restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal del territorio de un Estado miembro. COM (2000) 325 final, de 25 de mayo.

<sup>79</sup> En la siguiente página de Internet se pueden encontrar todos los documentos referentes al cambio climático: <http://europa.eu.int/comm/environment/climat/docs.htm>.

2000, que cubre la misma variedad de materias de los acuerdos de asociación<sup>80</sup>.

El caso de un solo país como Sudáfrica es curioso. Este Estado forma parte, con ciertas peculiaridades, del grupo de países ACP; pero, al mismo tiempo, ha celebrado con la Comunidad un acuerdo general bilateral, así como otros dos sectoriales, centrados en el comercio de vinos y en el de bebidas espirituosas<sup>81</sup>. Pues bien, a estas relaciones convencionales se añade un Reglamento comunitario (¡con un destinatario concreto!) relativo a un programa europeo de reconstrucción y desarrollo para Sudáfrica<sup>82</sup>. Este Reglamento es objeto de un informe anual de evaluación por parte de la Comisión<sup>83</sup>.

En lo que hace referencia a la ayuda económica recibida de la Comunidad, queda instrumentada en ocasiones en medidas autónomas, como ocurre con los países de América Latina y Asia, o bien con los países de la antigua URSS (excepción hecha de las repúblicas bálticas, candidatas a la adhesión) y Mongolia<sup>84</sup>. Respecto al Mediterráneo se ha pasado de la firma de protocolos financieros a la *unilateralización* de la ayuda mediante los controvertidos e insatisfactorios hasta ahora programas MEDA<sup>85</sup>. Es sugerente pensar en las ventajas e inconvenientes que comporta una fórmula concertada o decidida autónomamente por la Unión. Desde luego, la fórmula autónoma es comúnmente más rápida: piénsese en que el 9º FED, adjunto al convenio de Cotonú de 23 de junio de 2000, aún no es operativo porque algunos Estados miembros no han ratificado este tratado. En el orden interno europeo se ha comprendido que la fórmula del acuerdo internacional entre Estados miembros es extremadamente lenta, como demuestra el hecho de que el Convenio para la protección de los intereses financieros de la Unión, firmado en 1995, haya entrado en vigor ¡el 17 de octubre de 2002!

Naturalmente, cuando las concesiones a favor de terceros países son

<sup>80</sup> DO L 183 de 22.7.2000

<sup>81</sup> DO L 28 de 30.1.2002.

<sup>82</sup> Reglamento 2259/96 en DO L 306 de 28.11.1996.

<sup>83</sup> Véase el Informe relativo al año 1999 en el documento COM (2001) 78, de 12 de febrero.

<sup>84</sup> El instrumento Tacis está, en efecto, destinado a apoyar la transición política y económica en estos países. El nuevo Reglamento «Tacis», que comprende el periodo 2000-2006, está publicado en el DO L 12 de 18.1.2000.

<sup>85</sup> Cfr. el Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y Consejo sobre la aplicación del programa MEDA en 1999. COM (2000) 472, de 20 de noviembre.

únicamente instrumentadas y fundamentadas en un acto de derecho derivado (un Reglamento, ordinariamente), la retirada de esas concesiones evita cualquier diferencia jurídica. Así ocurre con el Sistema de Preferencias Generalizadas que en el terreno comercial aprueba periódicamente la Comunidad para terceros países y productos. Pues bien, este sistema está condicionado al respeto de ciertos derechos sociales mínimos y, por tanto, la Comunidad puede determinar *per se* esta circunstancia: Myanmar (la antigua Birmania) ha sufrido este tipo de sanciones unilaterales<sup>86</sup>. Claro que tratándose de acuerdos de cooperación la blandura jurídica de la llamada «cláusula democrática» permite una gran latitud de interpretación discrecional. De hecho, sólo 8 Estados (todos ACP) han visto su cooperación suspendida o restringida con la Unión a causa de la violación grave de los principios democráticos. Pero lo que más llama la atención es el procedimiento seguido para decidir la suspensión: es cierto que hay un periodo previo de consultas bilaterales, pero finalmente las medidas restrictivas son tomadas unilateralmente por la Unión y quedan formalizadas en una Posición común, a la que sigue un Reglamento, de conformidad con las previsiones del artículo 301 del TCE (antiguo 228)<sup>87</sup>. El mismo procedimiento, pero a la inversa, se sigue para la reanudación de la cooperación.

15. *La inserción de las normas internacionales en el ordenamiento jurídico comunitario.* Respecto al derecho internacional general, el derecho primario de la Unión guarda un silencio casi absoluto. De todas formas, la práctica diplomática y la jurisprudencia europeas confirman que la costumbre internacional se inserta de manera automática y continuada en el sistema jurídico de la Unión<sup>88</sup>, sin perjuicio, claro está, de que muchas medidas autónomas europeas sean tributarias, reveladoras y revalidadoras de normas consuetudinarias internacionales.

<sup>86</sup> Reglamento 552/97/CE del Consejo, de 24 de marzo. DO L 85 de 27.3.1997.

<sup>87</sup> El último supuesto hasta la fecha es el de Zimbabwe. Bol. UE 12-01. p. 1.6.156 y ss. Decisión 2002/148/CE, que pone fin a las consultas entabladas con Zimbabwe en aplicación del art. 96 del Acuerdo de Cotonú. DO L 50 de 21.2.2002. En esta Decisión se suspende la financiación de todos los proyectos en relación a este país africano, salvo los que se entienda que benefician directamente a la población.

<sup>88</sup> Es notable en particular, en este orden de ideas, la sentencia *Racke* dictada por el TJCE el 16.6.1998. C-162/96. Rec. P. I-3655. Véase el comentario de J. ROLDÁN BARBERO con el título «La costumbre internacional, la cláusula *rebus sic stantibus* y el Derecho comunitario». *Revista Española de Derecho Internacional*. 1998-2. pp. 9-34.

En lo atinente a la incorporación de los acuerdos internacionales en el ordenamiento jurídico comunitario, se suele decir que el monismo (moderado por la exigencia de la publicación) es la técnica empleada, aunque tal cosa no se llega a elucidar de forma rotunda en ninguna parte, ni siquiera en la jurisprudencia. De hecho, los recursos emprendidos contra un acuerdo internacional ante el Tribunal de Luxemburgo se dirigen directamente contra el Reglamento o Decisión comunitario por el que el Acuerdo queda concluido. Ante este estado de cosas, el Parlamento Europeo solicitó un esclarecimiento de las relaciones entre el Derecho internacional y el Derecho comunitario... postulando justamente la técnica dualista, es decir, la previa transformación del acuerdo internacional en un acto de derecho derivado comunitario para su recepción en el orden jurídico europeo<sup>89</sup>.

El monismo tiene entre otros asideros el rango jerárquico propio que mantiene el acuerdo internacional en la pirámide normativa europea, de forma que prevalece sobre el derecho comunitario derivado a estos efectos, y no se confunde en él. La tesis monista defiende, entonces, que el acto comunitario por el que se concluye el acuerdo tiene una naturaleza meramente instrumental. Por otra parte, la elección entre un reglamento o una decisión en estos casos, a pesar de algún indicio orientativo, termina careciendo de un fundamento jurídico sólido<sup>90</sup>.

En cualquier caso, la opción monista no es observada en relación a los actos unilaterales adoptados por otras organizaciones internacionales. Es muy relevante y singular la técnica de introducción en el ordenamiento jurídico europeo de las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que imponen sanciones de naturaleza económica. Estas sanciones, en efecto, se introducen de conformidad al artículo, precitado,

<sup>89</sup> Resolución sobre las relaciones entre el Derecho internacional público y el Derecho constitucional de los Estados miembros, de 2 de octubre de 1997. DO C 325 de 2.10.1997, punto 14.

<sup>90</sup> En relación a todas estas cuestiones es indispensable la consulta del libro de J. Díez-Hochleitner, *La posición del Derecho internacional en el Ordenamiento comunitario*. Madrid, 1998. En especial, pp. 4 y ss. Distinto es el supuesto de un acuerdo político alcanzado en el orden internacional y que sólo llega a plasmarse jurídicamente en el orden comunitario mediante un acto autónomo. Cfr. a este respecto el Reglamento (CE) n.º 2587/01 del Consejo. DO L 345 de 29.12.2001. Este reglamento tiende a aplicar la segunda fase del acuerdo celebrado entre la Unión, los Estados Unidos de América y Ecuador para poner término al contencioso sobre el comercio del plátano.

301 del TCE<sup>91</sup>, que ha infundido racionalidad y seguridad jurídica respecto al régimen precedente, pero que no deja de suponer una subordinación del acto comunitario (el reglamento) a lo adoptado previamente en el marco de la PESC (la posición común)<sup>92</sup>. El hecho de que la Unión o la Comunidad no sean, ni puedan ser de acuerdo con el artículo 4 de la Carta de San Francisco, miembros de pleno derecho de la organización universal encierra, claro está, una complicación añadida. Algunos litigios resueltos o pendientes de resolverse por la justicia europea plantean el vidrioso tema del margen de apreciación con que cuenta la Unión a la hora de aplicar automáticamente o bien poder modular el alcance de la Resolución del Consejo de Seguridad<sup>93</sup>. Se trata, claro está, de una cuestión vinculada en última instancia a la jerarquía de los actos emanados de este órgano de las Naciones Unidas. Cosa distinta es que, con frecuencia, la Unión Europea recuerda y renueva su compromiso con las resoluciones del Consejo de Seguridad en sus pronunciamientos de política exterior.

Finalmente, la modalidad de inserción del derecho convencional derivado no está prefijada. Dada la rareza hasta ahora de su publicación, el monismo en este caso pierde hasta la condición de moderado; sin perjuicio, como ocurre en relación a los mismos acuerdos internacionales, de la

<sup>91</sup> Artículo 60, en relación a los movimientos de capitales y de pagos.

<sup>92</sup> Véase el ejemplo de la sanción decretada contra Sierra Leona en el año 2000: Posición común del Consejo, de 20.7.00, relativa a la prohibición de las importaciones de diamantes en bruto procedentes de Sierra Leona. DO L 183 de 22.7.00; y Reglamento (CE) n.º 1745/2000, de 3.8.00, con el mismo objeto. DO L 2000 de 8.8.2000. Lógicamente, los actos tomados en el marco europeo están supeditados a las modificaciones que se introduzcan en el régimen de sanciones por parte del Consejo de Seguridad o de su Comité de Sanciones. Véase, por ejemplo, la Posición común del Consejo, de 5 de noviembre de 2001, relativa a las medidas restrictivas contra los talibanes y por las que se modifican anteriores posiciones comunes. DO L 289 de 6.11.2001.

<sup>93</sup> Cfr., en general, J. FERRER LLORET, «El cumplimiento por la Unión Europea de las sanciones decididas por el Consejo de Seguridad». *Revista Española de Derecho Comunitario*. 2000, pp. 453-490. Sobre el caso *Bosphorus*, más en concreto, consúltese I. CANOR, «Can two walk together, except they agreed? The relationship between international law and European law: the incorporation of U.N. sanctions against Yugoslavia into European Community law through the perspective of the European Court of Justice». *Common Market Law Review*. 1998-1, pp. 137-187. Es muy interesante en la actualidad a este respecto la sustanciación del asunto llamado «talibanes» ante el TPI (Asunto T-306/01). Este asunto ha sido objeto de un primer auto del Presidente de este tribunal con fecha 7 de mayo de 2002.

necesidad de adoptar normas internas comunitarias de ejecución, extremo éste que veremos más adelante.

16. *La jerarquía de los actos.* Según hemos señalado, el acuerdo internacional (un tratado, al generar efectos jurídico-internacionales), a pesar de ser instrumentado mediante un Reglamento o Decisión para su conclusión en nombre de la Comunidad, mantiene su condición de norma internacional y, por consiguiente, un rango jerárquico propio y diferenciado en el cuadro de normas europeas.

El acuerdo internacional está subordinado al derecho primario de la Unión. Tal cosa se expresa rotundamente en el dictamen 1/91, emitido a propósito de una primera versión del Espacio Económico Europeo: no sólo porque se trata de una manifestación de control *a priori* de la conformidad de un acuerdo con el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea; sino también porque su contenido supone una firme manifestación en contra de que un acuerdo internacional pueda desnaturalizar el derecho originario<sup>94</sup>. Esta vía preventiva, incoada a menudo en los últimos años, se combina con un eventual control *a posteriori*, ejercido mediante un recurso de anulación contra un acuerdo internacional. Esta vía se nos recuerda en el dictamen 3/94, si bien poniendo de relieve los inconvenientes de índole internacional que trae consigo<sup>95</sup>.

Por lo demás, este control posterior puede ser de carácter extrínseco o intrínseco. Este último es el más problemático, pero de él ya hay un ejemplo<sup>96</sup>. El control extrínseco ha sido ejercido en más ocasiones: la más notoria en el asunto Francia c. Comisión, resuelto mediante Sentencia del TJCE recaída el 9 de agosto de 1994. Este asunto versaba sobre la competencia de la Comisión para celebrar un acuerdo en materia de libre competencia, extremo refutado por el Tribunal, sin anular el acuerdo en sí mismo<sup>97</sup>. Finalmente, el Consejo autorizó a la Comisión a negociar un canje de notas interpretativo del acuerdo. En otra sentencia del mismo Tribunal en relación a la base jurídica empleada para celebrar un acuerdo interna-

<sup>94</sup> Dictamen 1/91, de 15.12.1991. Rec. I-6079. Véase también el razonamiento del dictamen 1/00, de 18.4.2002.

<sup>95</sup> Dictamen 3/94 de 13.12.1995. Rec. I-4579.

<sup>96</sup> Sentencia del TJCE de 10.3.98. C-122/95. RFA c. Consejo. En esta resolución se dispone la anulación parcial del acuerdo marco sobre los plátanos celebrado con Colombia, Costa Rica, Nicaragua y Venezuela.

<sup>97</sup> Sentencia de 9.8.1994. C-327/91. Rec. I-3641. Véase el comentario de O. CASANOVAS Y LA ROSA en la *Revista de Instituciones Europeas*. 1995-2. pp. 571-591.

cional, la estimación del recurso no es óbice para que el fallo, extendiendo a la Decisión por la que se concluye el acuerdo lo contemplado en el TCE para los reglamentos, resuelva mantener, por razones de seguridad jurídica, todos los efectos de la Decisión, esto es, del acuerdo internacional<sup>98</sup>.

Por el contrario, el acuerdo internacional prevalece en la escala jerárquica sobre el derecho comunitario derivado, tal como se afirma en la sentencia relativa al acuerdo internacional sobre los productos lácteos<sup>99</sup>. Sin embargo, conviene hacer alguna puntualización al respecto. Primeramente, que esta jerarquía depende en buena parte de que la Comisión extienda a los acuerdos internacionales su control general sobre el cumplimiento del Derecho comunitario. Diversos testimonios ponen seriamente en duda tal cosa: uno reciente y elocuente es la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 10 de mayo de 2001 en el asunto de los «televisores turcos». En esta resolución se denuncia la mala gestión y supervisión que la Comisión ha hecho del acuerdo de asociación con Turquía<sup>100</sup>. Bien es verdad que las normas internacionales puede contar en el seno de la Unión con otras instancias de control: el Parlamento Europeo, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, etc.

En segundo lugar, el verdadero papel real que cumplen las normas y obligaciones internacionales en el ordenamiento jurídico comunitario está supeditado también al respeto y conocimiento de que sean objeto por parte de la justicia europea. En términos generales, esta justicia ha sido sensible a las obligaciones jurídico-internacionales de la Comunidad, pero no dejan de formularse algunos reparos. Recientemente, se ha podido advertir en una sentencia del TJCE una interpretación poco ortodoxa de las normas del Derecho internacional relativas al régimen jurídico de la plataforma continental y, en particular, las relacionadas con las instalaciones situadas en la misma<sup>101</sup>.

<sup>98</sup> Sentencia de 7.3.96. C-360/93. Parlamento Europeo c. Consejo. Rec. I-1195.

<sup>99</sup> Sentencia de 10.9.1996. Comisión c. República Federal de Alemania. C-61/94. Rec. I-3989.

<sup>100</sup> Asuntos acumulados T-186/97 y otros. Rec. II-1346.

<sup>101</sup> Cfr. el comentario de J. A. GONZÁLEZ VEGA, «Instalaciones *offshore* y competencia judicial: el convenio de Bruselas de 1968, el TJCE y la «obsesión por el territorio». *La Ley*. 31.5.2002. Este comentario está hecho a propósito de la sentencia *H. Weber c. Universal Ogden Services Ltd.*, dictada el 27.2.2002. C-37/00. Como referencias doctrinales generales, pueden consultarse: J. M. SOBRINO HEREDIA, «El control de los acuerdos internacionales por el Tribunal de Justicia de las Comu-

Además, el tratamiento de que han sido objeto en la jurisprudencia europea las normas comerciales multilaterales, primero instrumentadas en el GATT de 1947 y posteriormente en el sistema de la OMC, ha merecido fundados reproches doctrinales por la minusvaloración que se hace de este marco normativo internacional. En efecto, según jurisprudencia reiterada, este marco, a pesar de la juridificación experimentada, sigue careciendo de eficacia directa. Por añadidura, en lo que ahora mismo nos importa, los tribunales comunitarios exigen que haya una dependencia directa de la regla interna comunitaria con la del sistema mundial para que ésta pueda constituirse en parámetro de legalidad de aquélla<sup>102</sup>. Otra cosa, que sólo colateralmente afecta al objeto de este estudio, es si los acuerdos de libre cambio que la Comunidad Europea viene celebrando en los últimos años se conforman totalmente al sistema normativo multilateral, en concreto, a las exigencias que impone en estos casos el artículo XXIV del GATT. Ésta cuestión, en efecto, atañe a la relación entre tratados internacionales.

17. *La teoría del efecto directo*. Unas breves observaciones comparativas entre las normas autónomas y las convencionales a propósito de la teoría del efecto directo. Precisamente, el ejemplo del GATT (tanto el de 1947 como el de 1994) ilustra que la jurisprudencia europea, a fin de determinar esta cualidad en una disposición convencional, atiende no sólo a su tenor y espíritu aislados, sino también a la aptitud general del acuerdo en el que se inscribe esa disposición para generar derechos a favor de los particulares. Además, para refutar el efecto directo, el Tribunal de Luxemburgo ha esgrimido la teoría de la reciprocidad internacional, cuando la reciprocidad está recusada en las relaciones intracomunitarias. Un último argumento para denegar la virtualidad del sistema comercial multilateral para ser invocado por un particular lo proporciona que el mismo Consejo

---

nidades Europeas». *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1992*. Bilbao, 1993, pp. 83-156; y F. CASTILLO DE LA TORRE, *El control judicial de los acuerdos internacionales de la CE*. Madrid, 2001.

<sup>102</sup> Véase; por ejemplo, la Sentencia de 23.11.1999. República Portuguesa c. Consejo. C-149/96. Rec. I-8395. Se trata, en concreto, de que las medidas sean adoptadas para ejecutar las obligaciones asumidas en el marco del GATT o bien que el acto comunitario se remita expresamente a las disposiciones del Acuerdo General. Consúltese la crítica de A. REMIRO BROTONS en «*Pelagattos y aristogattos de la Comunidad Europea ante el reino de la OMC*». *Gaceta Jurídica de la CE y de la competencia*. D-26. 1996, pp. 7-82.

rechazara expresamente esta posibilidad en las consideraciones previas de su Decisión relativa a la celebración en nombre de la CE, en lo que se refiere a los temas de su competencia, de los acuerdos resultantes de la Ronda Uruguay<sup>103</sup>. Es verdad que una declaración de estas características es análoga a la recogida en el artículo 34,2, c), del TUE en referencia a las decisiones-marco aprobadas en el marco del tercer pilar. Sin embargo, es indudable que la teoría del efecto directo opera de forma distinta en relación a las normas convencionales, aunque sólo fuera también, como se ha dicho de forma autorizada, porque el sistema judicial comunitario no tiene a su alcance asegurar la interpretación uniforme de los acuerdos internacionales al depender su aplicación igualmente de terceros países<sup>104</sup>.

18. *La ejecución normativa interna de las obligaciones internacionales.* Aparte de su conclusión mediante un Reglamento o Decisión (de naturaleza meramente instrumental, según los defensores del monismo), en muchas ocasiones el acuerdo internacional, al no ser *self-executing*, precisa actos de derecho comunitario derivado para su desarrollo y perfeccionamiento. Huelga decir que en tal circunstancia las instituciones europeas se encuentran mediatizadas en su labor normativa por las obligaciones internacionales asumidas previamente en la materia de que se trate. Llega a suceder que el mismo Reglamento que ha servido para la conclusión del acuerdo internacional es utilizado para la adopción de normas complementarias de desarrollo, de suerte que ese tipo de Reglamento adquiere un valor normativo, perdiendo ya con total seguridad el puramente instrumental<sup>105</sup>. Es más frecuente, empero, que se adopten posteriormente reglamentos separados<sup>106</sup>, aunque no siempre especifi-

<sup>103</sup> Decisión de 22.12.1994. DO L 336 de 23.12.1994.

<sup>104</sup> G. C. RODRÍGUEZ IGLESIAS, «Le juge communautaire face au libre-échange». En O. JACOT-GUILLARMOD (ed.), *L'avenir du libre échange en Europe: vers un Espace économique européen?* Zurich, 1990. p. 232.

<sup>105</sup> Tal cosa aconteció con el Reglamento relativo a la celebración del último Acuerdo de cooperación en materia de pesca marítima entre la CE y el Reino de Marruecos y *por el que se adoptan disposiciones para su aplicación* (cursiva añadida). DO L 30 de 31.1.1997.

<sup>106</sup> Cfr. Reglamento sobre la distribución entre los Estados miembros de las autorizaciones recibidas en virtud de los Acuerdos entre la CE y Rumania por los que se establecen determinadas condiciones para el transporte de mercancías por carretera y el fomento del transporte combinado. DO L 142 de 31.5.2002. Como se observa, este Reglamento, como muchos otros, está orientado a adoptar, en ejecución

cando con precisión a qué clase de compromisos internacionales dan cumplimiento<sup>107</sup>.

Como es lógico, no siempre las normas de ejecución normativa interna de los acuerdos internacionales adoptan la forma de Reglamento, si bien es lo normal. Llama la atención que ocasionalmente se adopte una Directiva a tal fin, con lo que se recurre a un tipo de norma de carácter mediato, indirecto, para desarrollar un acuerdo internacional del mismo carácter, retardando, por ende, la plasmación normativa directa y detallada de las obligaciones internacionales<sup>108</sup>. Aún es más extraordinario que un acuerdo internacional lleve consigo la obligación de prestar el consentimiento para obligarse por otro tratado. Éste es el supuesto de hecho de la interesante Sentencia del TJCE de 19 de marzo de 2002 (Comisión c. Irlanda. Asunto C-13/00): en esta resolución se declara que Irlanda ha incumplido las obligaciones derivadas del artículo 5 del Protocolo 28 anexo al Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, «al no haber obtenido su adhesión al Convenio de Berna sobre protección de obras literarias y artísticas antes del 1 de enero de 1995», fecha límite señalada en el citado protocolo. El Tribunal, en su razonamiento, afirma que las obligaciones, objeto del recurso de incumplimiento, que recaen sobre Irlanda se hallan comprendidas dentro del ámbito de aplicación del Derecho comunitario, en contra del alegato del Reino Unido, según el cual se trataba de obligaciones que recaían sobre los Estados miembros.

Añadamos que un acto tomado en el marco de la PESC puede asimilarse

---

de normas internacionales, reglas internas de distribución de funciones entre los Estados miembros.

<sup>107</sup> Es el caso del Reglamento (CE) n.º 1334/2000, de 22 de junio, que revisa el régimen comunitario de control de las exportaciones de productos de doble uso. DO L 159 de 30.6.2000. En su motivación se dice simplemente que era necesario aprobar este Reglamento para cumplir los compromisos internacionales de los Estados miembros y de la Unión, especialmente en materia de no proliferación.

<sup>108</sup> En estos últimos meses, por ejemplo, la Comunidad viene debatiendo la elaboración de una Directiva, referida al Convenio de Aarhus, que contempla la participación del público en la elaboración de ciertos programas medioambientales. Véase la posición común del Consejo al respecto en el DO C 170 de 16.7.2002. Es también muy interesante a estos efectos el caso que plantea la Sentencia del TJCE de 7.5.02 en el asunto C-364/00. Comisión c. Países Bajos. En esta resolución se condena a este Estado por no transposición de una directiva, refutando el alegato holandés de que, en realidad, la directiva en cuestión sólo se remitía a un tratado internacional no traducido oficialmente y dotado de disposiciones poco claras.

mo responder, lógicamente, de forma mediata o inmediata, a una obligación internacional<sup>109</sup>.

También sucede que la norma interna comunitaria vaya más allá en su contenido y ambición que la obligación internacional. Así, un Reglamento puede estar encaminado a profundizar una relación jurídica convencional con un tercer Estado<sup>110</sup>. En relación al medio ambiente no es inusual que las reglas autónomas de la Comunidad sobrepasen las obligaciones —de mínimos, a menudo— enunciadas en tratados multilaterales. Podemos citar a este propósito la normativa atinente a la protección de la capa de ozono, que en el ámbito internacional tiene su marco general en el Protocolo de Montreal<sup>111</sup>. En otras ocasiones, no se trata de que la Comunidad acentúe el contenido material de las obligaciones internacionales; se trata de que la Comunidad adopta un acto autónomo vinculante que confiere así fuerza jurídica obligatoria a meras recomendaciones internacionales<sup>112</sup>.

Claro que el supuesto inverso también queda confirmado: que las normas convencionales sean más ambiciosas que las autónomas. Tal cosa acontece en relación a las concesiones comerciales, más generosas las concedidas en un plano convencional a los países ACP y de la cuenca mediterránea que las aprobadas unilateralmente por la Comunidad a favor de América Latina y Asia. Todo ello en espera de los resultados de la nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales convocada en Doha. Según hemos indicado, la relación entre las normas convencionales de carácter bilateral y multilateral tiene otras connotaciones que escapan al objeto de este estudio.

<sup>109</sup> Es el supuesto de la Posición común del Consejo relativa a las medidas contra las minas antipersonales. Uno de los objetivos de este instrumento, se dice, es reforzar las iniciativas comunitarias de conformidad con la Convención de Ottawa. Bol. de la UE 5-2001. punto 1.6.58.

<sup>110</sup> Vid. Reglamento (CE) n.º 764/2000, de 10 de abril, del Consejo relativo a la realización de acciones encaminadas a profundizar la unión aduanera establecida entre la CE y Turquía. DO L 94 de 14.4.2000.

<sup>111</sup> Esta normativa figura en la siguiente página de Internet: [http://europa.eu.int/com/environment/ozone/community\\_action.htm](http://europa.eu.int/com/environment/ozone/community_action.htm).

<sup>112</sup> Cfr. el Reglamento (CE) n.º 1936/2001 del Consejo, que prevé ciertas medidas técnicas de conservación para ciertos *stocks* de peces migradores. DO L 263 de 3.10.2001. Este Reglamento incorpora al orden comunitario recomendaciones formuladas por ciertas organizaciones regionales de pesca.

19. *La extensión de las normas comunitarias internas a terceros países.* En el acervo jurídico comunitario algunas normas internas están inspiradas directamente en normas convencionales previamente aprobadas. El ejemplo por excelencia de este paralelismo lo ofrece el régimen de asociación que la Comunidad concede unilateralmente a favor del los PTU (países y territorios de ultramar), dependientes de cuatro Estados miembros. Esta asociación tiene su fundamento jurídico en la Parte Cuarta del TCE (arts. 182 a 188 actuales). Pues bien, este régimen, instrumentado en una Decisión tomada por el Consejo, ha guardado tradicionalmente semejanzas con el régimen acordado con los países ACP (77, en la actualidad). Precisamente, el origen histórico de esta asociación bilateral se encuentra en la Parte Cuarta del Tratado, cuando la mayoría de estos países no habían alcanzado aún la independencia —dependientes en su mayoría de Francia—, y eran, por tanto, PTU<sup>113</sup>.

Sin embargo, el supuesto más usual es que sea la norma interna comunitaria la que se extienda posteriormente a terceros países. Esta ampliación espacial del acervo europeo puede ser decidida mediante actos autónomos adoptados por la Comunidad. El caso de la liberalización del movimiento de capitales es paradigmático<sup>114</sup>. Pero es más frecuente que la extensión sea decidida a través de un acuerdo internacional.

El ejemplo de acuerdo internacional más profundo, más parecido al derecho interno comunitario, es, como se sabe, el constitutivo del Espacio Económico Europeo. En virtud de este espacio, implantado en 1994, tres Estados no miembros (Islandia, Liechtenstein y Noruega) asumen al-

<sup>113</sup> La «Decisión de asociación ultramar» en vigor (2001/822/CE) fue adoptada el 27.11.01, y publicada en el DO L 314 de 30.11.01, aproximadamente diez años después de la precedente. Es decir, guarda la misma cadencia temporal que los convenios ACP-UE.

<sup>114</sup> Confróntense la Sentencia del TJCE de 23.3.1995. C-358/93 y C-416/93. *Bordessa*. Rec. I-361; y la Sentencia del mismo Tribunal de 14.12.1995 (referida a una exportación de capitales a Suiza). C-163/94 y otros. *Sanz de Lera*. Rec. I-4821. La ampliación de la cobertura de la norma interna comunitaria puede producirse también no a terceros países, sino específicamente respecto a nacionales de terceros países. Así, la propuesta de Reglamento por el que se amplían a los nacionales de terceros países las disposiciones del Reglamento 1408/71. Documento COM (2002) 59 final. El caso *Boukhalfa*, resuelto mediante Sentencia del TJCE dictada el 30.4.96, ofrece una lectura distinta: el Derecho comunitario puede aplicarse a las actividades profesionales ejercidas fuera del territorio comunitario por un ciudadano europeo cuando la relación laboral posee un vínculo de conexión suficientemente estrecho con el territorio de la Comunidad (se trataba de que la Sra. Boukhalfa, de nacionalidad belga, trabajaba en la embajada de la RFA en Argelia). C-214/94. Rec. I-2253.

rededor del 80 % del acervo comunitario, esencialmente lo relativo al mercado interior y a la libre competencia. Estos países no participan directamente en las instituciones europeas, esto es, en el proceso de creación de las normas que luego han de aplicar; sin embargo, el acuerdo ha exigido un reforzamiento institucional de la Asociación Europea de Libre Cambio (EFTA). Además, el acercamiento de estos países terceros a la construcción europea tiene otras manifestaciones, como la asociación de Islandia y Noruega al sistema de Schengen<sup>115</sup>.

Se puede comprender que la previa participación de Austria, Finlandia y Suecia en el Espacio Económico Europeo facilitó sus negociaciones de adhesión a la Unión Europea. En general, la ampliación culminada en 1995 resultó, también por muchas otras razones, más sencilla que la pendiente en estas fechas. Por ejemplo, los candidatos actuales han de asumir un volumen superior de normas, dado el crecimiento progresivo de la obra jurídica europea. En buena parte, la estrategia de preadhesión radica en que los países aspirantes vayan participando gradualmente de los instrumentos y reglas europeos<sup>116</sup>. Uno de los dilemas planteados en este trascendental proceso es optar por alargar este periodo preadhesión, o bien optar por alargar luego los periodos transitorios fijados en los tratados de adhesión (y acompañarlos de cláusulas de salvaguardia, como se ha aprobado en el Consejo Europeo de Bruselas del 24 y 25 de octubre de 2002). Bien entendido, los nuevos Estados miembros habrán de adherirse simultáneamente a la Unión y al Espacio Económico Europeo.

La extensión a terceros países de normas internas europea se hace, claro está, fundamentalmente hacia Estados europeos, incluso aunque no sean candidatos a la adhesión ni siquiera miembros del Espacio Económico Europeo. Así, Suiza está negociando actualmente con la Comunidad su asociación al sistema de Schengen o su participación en la Agencia Europea del Medio Ambiente, por ejemplo<sup>117</sup>.

---

<sup>115</sup> Acuerdos celebrados con Islandia y Noruega relativos a la asociación de estos países a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen (DO L 176 de 10.7.99) y a los derechos y obligaciones entre ambos países, por un lado, y Reino Unido e Irlanda, por otro (DO L 15 de 20.1.00).

<sup>116</sup> Muchas decisiones de esta naturaleza han sido tomadas en el seno de los respectivos Consejos de Asociación bilaterales. Valga como ejemplo la Decisión n.º 3/98 del Consejo de Asociación sobre la participación de Estonia en programas comunitarios (formación, juventud, educación). DO L 307 de 17.11.98.

<sup>117</sup> Véase el estado de las negociaciones respecto a la AEMA, centradas en la contribución financiera que hará Suiza a esta Agencia, en la *Agence Europe* de 25.9.2002.

Es muy interesante a este propósito la vinculación de Estados europeos no miembros de la Unión a numerosos pronunciamientos tomados en el marco de la PESC. La fórmula utilizada varía: la Unión Europea se pronuncia en nombre de ellos<sup>118</sup>, o bien ellos hacen una manifestación separada sumándose al sentido de la declaración, previamente efectuada por la Unión<sup>119</sup>.

Sin embargo, también países no europeos pasan a asumir normas y programas comunitarios. De este modo, el quinto programa marco I + D (Investigación y Desarrollo) contó con 31 Estados participantes, entre ellos, por primera vez, uno no europeo: Israel. Otro ejemplo nos lo ofrece el asunto C-360/93, resuelto mediante Sentencia de 7 de marzo de 1996. Se trataba de un recurso planteado por el Parlamento Europeo contra dos Decisiones del Consejo orientadas, por un lado, a la celebración de un acuerdo entre la CEE y Estados Unidos de América sobre contratación pública; y, por otro lado, a extender a este país el beneficio de las disposiciones de la directiva 90/351, centrada en los procedimientos de formalización de contratos en los sectores del agua, energía, transportes y telecomunicaciones<sup>120</sup>.

Naturalmente, este mimetismo de normas autónomas y convencionales plantea el problema de si la interpretación de esas normas debe ser idéntica, como lo es su contenido. El artículo 6 del acuerdo constitutivo del Espacio Económico Europeo sí contiene una indicación específica al estipular que, sin perjuicio de la evolución futura de la jurisprudencia, las disposiciones idénticas en sustancia se interpretarán de conformidad con las resoluciones pertinentes del TJCE anteriores a la fecha de la firma del Acuerdo<sup>121</sup>. No en todos los casos, empero, sucede así. De hecho, la jurisprudencia europea a este respecto ofrece soluciones dispares respecto a

<sup>118</sup> Sirva de ejemplo la Declaración, en relación a la lucha antiterrorista, de la Presidencia en nombre de la Unión Europea, de los países asociados de Europa central y oriental, de los países asociados Malta y Chipre y de los países de la EFTA miembros del Espacio Económico Europeo. Bol. UE 10-2001, p. 1.6.18.

<sup>119</sup> Sirva de ejemplo la Declaración de casi todos los Estados europeos no miembros de la Unión, manifestando compartir los objetivos de la Posición común tomada sobre Myanmar. A continuación, la Presidencia de la UE emite una declaración tomando nota de este compromiso y felicitándose por él. Bol. UE 4-2002, p. 1.6.14.

<sup>120</sup> Rec. I-1195.

<sup>121</sup> Este planteamiento es asumido también por el Tribunal de la EFTA. Así lo hace en una Sentencia dictada el 5.4.01 acerca de una violación cometida por Noruega del artículo 11 del Acuerdo constitutivo del Espacio Económico Europeo.

si una disposición de igual tenor debe ser interpretada de la misma manera, circunstancia que genera una cierta inseguridad jurídica<sup>122</sup>. Lo mismo ocurre en relación a un concepto específico que figura en el plano interno y en el internacional<sup>123</sup>.

El supuesto inverso al comentado es excepcional: que la interpretación hecha de una disposición convencional sirva de referencia para la interpretación de una disposición interna de la Comunidad. Un ejemplo jurisprudencial aislado lo ofrece una Sentencia del TJCE de 15 de noviembre de 1988. En ella se traspone la definición de un concepto aparecido en un tratado internacional a fin de definir un concepto idéntico de derecho comunitario interno<sup>124</sup>.

20. *La necesidad de normas internacionales para la aplicación de normas internas y la adopción de normas internas como paliativo a la falta de normas internacionales.* En algunos ámbitos y en algunos momentos, la construcción interna requiere la aprobación de normas internacionales para su perfeccionamiento. En el mismo derecho primario, a propósito de la protección solidaria de las autoridades diplomáticas y consulares, se apela a la celebración de negociaciones internacionales —inéditas, hasta la fecha— para garantizar dicha protección, haciéndola oponible a terceros Estados (artículo 20 —antiguo 8C— del TCE).

Una política tan crucial y actual como la de Seguridad y Defensa pre-

<sup>122</sup> La solución disímil se ofrece en dos sentencias dictadas el 1 de julio de 1993, en los casos *Metalsa* y *Euripharm*. Los asuntos versaban sobre la interpretación de los artículos 13 y 18 del acuerdo de libre cambio concluido con Austria. La duda radicaba en determinar si se podía aplicar la jurisprudencia relativa a los antiguos artículos 30 y 95 del TCE. En el asunto *Metalsa* se refuta esta extrapolación, mientras que en el asunto *Euripharm*, en cambio, se admite. Véanse los comentarios sobre estas resoluciones de F. CASTILLO DE LA TORRE en *Common Market Law Review*. 1994. pp. 1093-1099; y de J. A. DEL VALLE GÁLVEZ en *Revista de Instituciones Europeas*. 1995. pp. 861-885.

<sup>123</sup> En una Sentencia del TJCE de 3.10.1996 se trataba de comparar el concepto «Seguridad Social» recogido en el Reglamento 1408/71 y en el, ya expirado, acuerdo de cooperación con Marruecos de 1976. El Tribunal determina que el concepto debe interpretarse del mismo modo en ambos casos. C-126/95. *Hallouzi-Choho*. Rec. I-4807.

<sup>124</sup> As. 229/87. Comisión c. República Helénica. P. 6359. En el punto 17, en efecto, el Tribunal cita su Sentencia de 5.2.1976 en el asunto *Bresciani*, relativo al primer convenio de Yaundé (antecedente de los posteriores acuerdos ACP-UE), para precisar el concepto de exacción de efecto equivalente a un derecho de aduana.

cisa también de un acuerdo internacional de naturaleza política para su desarrollo: un acuerdo permanente en la materia con la OTAN para, entre otras cosas, tener acceso a los medios de planificación de la Alianza Atlántica (y, recíprocamente, que miembros de la OTAN que no lo sean de la Unión puedan participar en la PESD). Se pretende la autonomía en este terreno, pero también la colaboración y complementariedad para evitar la duplicidad y el solapamiento de recursos.

Algunos actos jurídicos de derecho comunitario derivado también se hacen depender, para su adopción o para su operatividad, de acuerdos con terceros países, de modo que éstos se vean involucrados en la política comunitaria de que se trate. Un ejemplo controvertido lo ofrece la negociación actual con Suiza para que este país aplique reglas equivalentes, si no iguales, a las contempladas en una directiva sobre fiscalidad del ahorro. Se trata de un supuesto interesante para la misma teoría general del Derecho internacional, máxime porque la Unión viene amenazando con aplicar sanciones por la negativa helvética a asumir estas reglas<sup>125</sup>. Algo parecido sucede con una propuesta de Reglamento destinado a implantar el principio de certificación contra el comercio de los «diamantes de la guerra»: el Reglamento, aun adoptado, no será ejecutado si los *partenaires* implicados no aprueban el mismo régimen<sup>126</sup>.

Estos supuestos ponen de relieve un fenómeno incontestable: la necesidad de ensanchar el ámbito de aplicación espacial de ciertas normas a fin de asegurar su efectividad o bien de evitar que la Unión resulte discriminada respecto a sus competidores. Conviene mencionar también a este respecto la discusión habida en el seno del *Ecofin* en septiembre de 2001 sobre la posible implantación de la llamada «Tasa Tobin» (una suerte de impuesto aplicable a las transacciones financieras internacionales orientado a estabilizar los mercados y obtener recursos para la comunidad internacional). Esta iniciativa, promovida por distintos grupos llamados *antiglobalización*, ha sido, al menos aplazada, por la Unión a falta, se arguye, de un necesario consenso universal en la materia.

Distinto es el caso, claro está, de un acuerdo internacional que pre-

<sup>125</sup> Algunos datos aparecen en la *Agence Europe* de 27.9.02, si bien cuando aparezcan estas líneas publicadas seguramente habrá novedades al respecto, pues la directiva se pretende adoptar hacia fines del año 2002.

<sup>126</sup> Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se aplica el sistema de certificación del Proceso de Kimberley para el comercio internacional de diamantes en bruto. COM (2002) 455.

tende celebrar la Comunidad y que queda condicionado a la celebración de otro acuerdo internacional previo. Esta situación se ha producido en varias oportunidades al supeditar la Comunidad sus relaciones convencionales a que el tercer país alcanzara un arreglo previo con el Fondo Monetario Internacional<sup>127</sup>. Respecto a la partición de la isla de Chipre, el tiempo venidero dirá si la adhesión de la parte grecochipriota sirve para alcanzar, como premisa o como corolario, un acuerdo duradero sobre la reunificación de la isla auspiciado por la ONU.

Refirámonos a continuación a una relación distinta entre las normas autónomas y convencionales de la Unión. Se trata del supuesto en que la norma autónoma es adoptada como remedio o paliativo ante el fracaso de la adopción o ejecución de un acuerdo internacional.

También el derecho primario ofrece a este respecto un ejemplo ilustrativo. Me refiero a los apartados 1 y 2 del artículo 111 (antiguo 109) del TCE. En estas disposiciones se estipula que, a falta de acuerdos internacionales relativos a un sistema de tipos de cambio del euro con monedas no comunitarias, el Consejo podrá formular orientaciones generales en la materia. Conviene agregar que, hasta la fecha, no se ha aprobado ni una cosa ni otra. En este mismo ámbito monetario viene a la memoria una consideración histórica pertinente: que el Sistema Monetario Europeo se instituyó en 1978 como respuesta a la inestabilidad monetaria internacional. Hasta entonces, el sistema monetario internacional estable concebido en Bretton Woods había hecho innecesaria una concertación monetaria a escala europea en este terreno.

En los últimos tiempos se han dado ejemplos de cierta resonancia de actos jurídicos internos aprobados para salir al paso de la no elaboración o aplicación de normas internacionales. Me refiero, en primer lugar, a las medidas de ayuda y reconversión adoptadas por la Comunidad Europea frente a la ruptura de las negociaciones tendentes a alcanzar un nuevo acuerdo de pesca con Marruecos<sup>128</sup>. En segundo lugar, la falta de entrada

<sup>127</sup> Véase la Propuesta de Decisión del Consejo por la que se concede una ayuda macrofinanciera suplementaria a la República Federal de Yugoslavia. COM (2002) 436, de 30.7.02. Conviene anotar, también como reflejo de la condición de potencia económica de la Unión, el supuesto, distinto, de la adhesión de China a la OMC, que ha requerido, entre otras cosas, un acuerdo bilateral previo entre China y la Comunidad. Bol. UE 5-2000. 1.6.28.

<sup>128</sup> Cfr., por ejemplo, el Reglamento (CE) n.º 2561/01 del Consejo, de 17 de diciembre, tendente a promover la reconversión de los buques y pescadores que dependían, hasta 1999, del acuerdo de pesca con Marruecos. DO L 344 de 28.12.2001.

en vigor de un acuerdo sobre las ayudas a la construcción naval en el marco de la OCDE ha dado lugar a la aprobación de una directiva, primero, y de un reglamento, más tarde <sup>129</sup>.

En ocasiones, efectivamente, la medida autónoma es tomada transitoriamente hasta la entrada en vigor de un acuerdo internacional en la materia <sup>130</sup>. O también la medida autónoma se toma precisamente ante la inejecución de una obligación internacional <sup>131</sup>. No debemos pasar por alto, en este orden de ideas, un supuesto algo distinto: ante la falta de acuerdo pesquero entre Sudáfrica y la Comunidad (titular de la competencia exclusiva en este campo), el Consejo, periódicamente, emite una Decisión por la que se autoriza la prórroga de los acuerdos de pesca celebrados con la República Sudafricana por parte de España y Portugal <sup>132</sup>.

21. *La promoción del Derecho internacional por la UE.* No es raro que en las normas internas europeas se invoquen normas internacionales, y se acentúe y renueve de este modo el compromiso político-jurídico asumido respecto a ellas por la Unión. Es el caso paradigmático del Convenio Europeo de Derechos Humanos, al que no se ha adherido la Comunidad, pero que sirve, a manera de principios generales del derecho, como parámetro de orientación e interpretación de los derechos fundamentales en el marco de la Unión Europea (artículo 6,2 del TUE): ya se sabe que el Derecho europeo se nutre de principios generales propios, procedentes

<sup>129</sup> Reglamento (CE) n.º 1540/98, de 29 de junio, en el que se establecen nuevas normas para las ayudas a la construcción naval. Este Reglamento sustituyó, a partir del 1 de enero de 1999, a la Directiva 90/684/CE. DO L 202 de 18.7.1998. Añadamos que la competencia desleal practicada por Corea del Sur a este respecto en los últimos años ha provocado, por una parte, una denuncia comunitaria ante la OMC, y, por otra, la activación de un mecanismo temporal de defensa, consistente en la autorización de ayudas estatales a la construcción naval.

<sup>130</sup> Es el caso de un Reglamento por el que se aprueban concesiones comerciales a favor de la Antigua República Yugoslava de Macedonia, en espera de la entrada en vigor del Acuerdo de Estabilización y Asociación entre la Comunidad y sus Estados miembros, de una parte, y esta República, de otra. Se trata del Reglamento (CE) n.º 153/2002, de 21 de enero. DO L 25 de 29.1.02.

<sup>131</sup> Véase a este respecto el Reglamento (CE, EURATOM) n.º 2728/94 del Consejo, de 31 de octubre, por el que se crea un Fondo de garantía relativo a las acciones exteriores. Este fondo está destinado a reembolsar a los acreedores europeos en caso de impago de un préstamo concedido o garantizado por la Comunidad a favor de terceros países.

<sup>132</sup> Véase la última Decisión de 22.4.2002. DO L 116 de 3.5.2002.

de los derechos estatales y también del ordenamiento jurídico internacional. También se encuentran varias referencias en el acervo interno europeo, por ejemplo, a la Convención de Ginebra de 1951 y a su Protocolo de Nueva York de 1967, relativos ambos instrumentos al estatuto del Refugiado<sup>133</sup>. Sin embargo, estas invocaciones se pueden interpretar como una forma de contrarrestar las críticas que, con cierto fundamento, se dirigen hacia la política europea en materia de asilo por apartarse justamente de los principios y valores contenidos en los tratados mencionados. Lo cierto es que la apelación a normas internacionales, en ocasiones sin un valor jurídico completamente definido, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>134</sup>, alimenta y renueva la vigencia política y ética de estos textos, y contribuye a insertarlos o a consolidarlos en el derecho internacional consuetudinario.

La labor de la Unión Europea de fomento de la cooperación jurídica internacional mediante actos autónomos encierra otras muchas vertientes. Espiguemos algunas:

Especialmente reseñables son los actos internos en relación a acuerdos internacionales, incluso ajenos formalmente al ordenamiento europeo, como sucede con algunos celebrados por Estados candidatos a la adhesión que ayudan a cumplir los requisitos impuestos para la ampliación<sup>135</sup>. Estos actos, por lo demás, tienden a promover la negociación de acuerdos<sup>136</sup>, a

<sup>133</sup> Estas referencias se encuentran, entre otros lugares, en el artículo 18 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, Carta que carece de momento de valor jurídico interno; o bien en las Conclusiones del Consejo Europeo celebrado en Sevilla los días 21 y 22 de junio de 2002 (punto 28).

<sup>134</sup> Conviene, en efecto, señalar que, aparte de honrar formalmente esta Declaración con motivo de su cincuentenario en 1998, la cláusula democrática insertada en todos los acuerdos de cooperación la menciona expresamente a título de canon de valoración.

<sup>135</sup> Así, en 1996 la Unión se congratulaba por la ratificación por parte del Parlamento eslovaco del tratado de amistad y cooperación entre Hungría y Eslovaquia. Bol. UE 4-1996. Punto 1.4.15. También tiene interés citar, en un ámbito ajeno al proceso de ampliación, la Declaración del Consejo Ecofin de 22 de enero de 2002 acerca de la crisis que devasta a la República Argentina. En esta Declaración se apoya plenamente el diálogo emprendido, con vistas a la celebración de acuerdos, entre el Gobierno argentino y al FMI, al que se pide que tome en consideración las repercusiones sociales de esta crisis. Bol. UE. ½ 2002. p. 1.6.132.

<sup>136</sup> Véanse las Conclusiones del Consejo relativas al Convenio marco de la OMS sobre el control del tabaco. En este documento se confirma la intención de procurar que las negociaciones lleguen a buen término. DO C 174 de 19.6.2001.

revestirlos de carácter vinculante<sup>137</sup>, a alentar la pronta ratificación y entrada en vigor<sup>138</sup>, ofreciendo en ocasiones asistencia financiera y técnica a países subdesarrollados<sup>139</sup>, a enmendar su articulado<sup>140</sup>, a objetar reservas formuladas por otros Estados<sup>141</sup>, a deplorar la no vinculación de terceros países<sup>142</sup>. Estos pronunciamientos suelen tener lugar en el marco de los pilares primero y segundo, pero tampoco el tercer pilar es ajeno, en su ámbito de actuación, a esta política de estímulo de instrumentos jurídico-internacionales: por ejemplo, en relación a la Convención de Naciones Unidas contra la delincuencia transnacional organizada<sup>143</sup>.

Lógicamente, la retórica y la hipocresía muchas veces, y desde luego la estructura de poder, están detrás de esta política, y en ella no sólo subyacen intereses generales, sino fundamentalmente propios, como ocurre cuando se hace un llamamiento a la institucionalización de un diálogo entre productores e importadores de petróleo a fin de conseguir precios estables y razonables<sup>144</sup>. Pero ambos intereses —los propios y los ajenos—

<sup>137</sup> Véanse las Conclusiones del Consejo, de fecha 7.11.2000, solicitando que tenga este carácter el convenio resultante de las negociaciones mantenidas sobre los contaminantes orgánicos persistentes. Bol. UE. 11-2000, punto 1.4.31.

<sup>138</sup> Así, la Posición común 98/289/PESC, de 23 de abril, relativa a la preparación de la conferencia de examen del Tratado de No Proliferación Nuclear que se celebró en 2000. Esta posición previó que la Unión se esforzaría por convencer a los terceros países, que no fueran parte, en adherirse al TNP y participar en la conferencia mencionada. DO L 129 de 30.4.1998.

<sup>139</sup> Así está sucediendo en la nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales convocada en Doha, y sucedió para los trabajos tendentes a la adopción y entrada en vigor del Estatuto de Roma constitutivo de la Corte Penal Internacional.

<sup>140</sup> En un reciente documento la Comisión propone que sea enmendado el actual Protocolo sobre cooperación para combatir en situaciones de emergencia la contaminación del Mar Mediterráneo. COM (2002) 11 final, de 15 de enero.

<sup>141</sup> Véase la objeción planteada por el Consejo, en el marco del EURATOM, a una reserva formulada por Pakistán con motivo de su adhesión a la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares. Bol. UE. 10-2001, punto. 1.4.51.

<sup>142</sup> Así, el 27.7.2001 la UE hizo pública una Declaración en la que lamentaba el rechazo opuesto por los Estados Unidos de América al proyecto de protocolo sobre las armas biológicas. *Agence Europe* de 28.7.2001. En general, en los últimos meses se han hecho manifestaciones condenando el creciente unilateralismo al que se entrega, de forma a mi entender irresponsable, la administración norteamericana.

<sup>143</sup> Posición común 2000/130/JAI del Consejo, de 31 de enero. DO L 37 de 12.2.2002.

<sup>144</sup> Comunicación sobre el abastecimiento de petróleo de la UE. COM (2000) 631, de 4 de octubre.

tienden a converger y hasta entremezclarse en un mundo que se dice globalizado, aunque sea una globalización injusta y desordenada. Es notable también que en alguna ocasión la Unión haya asumido funciones de carácter internacional, como cuando ejerció la administración de la ciudad de Móstar<sup>145</sup> o cuando coordinó la asistencia de las instituciones financieras internacionales a favor de los países de la Europa central y oriental<sup>146</sup>. Es ocioso señalar que los esfuerzos de terceros países y organismos a favor de la transición política y económica en los Estados candidatos coadyuva al proceso de ampliación de la Unión Europea. Igualmente es muy interesante, en este orden de ideas, que la Unión adopte medidas internas destinadas a controlar la normativa internacional en espacios ajenos, tal como sucede en relación a zonas de pesca bajo la administración de organizaciones internacionales<sup>147</sup>.

Más en general, la Unión ha venido haciendo llamamientos a favor de un marco internacional de las reglas de competencia (tema que figura en la agenda de la Ronda de Doha), de un nuevo sistema monetario y financiero internacional<sup>148</sup> o de un régimen internacional más efectivo respecto a la protección del medio ambiente<sup>149</sup>. La Unión rinde tributo formalmente a los principios y propósitos de Naciones Unidas, alentando el multilateralismo como respuesta a los desafíos de nuestro tiempo<sup>150</sup>.

La Unión Europea, con buen criterio, ha comprendido que la buena gobernanza europea está estrechamente vinculada a una mejor gobernanza mundial, regida por el imperio del derecho<sup>151</sup>. Con todas las reservas y

<sup>145</sup> Véase el Memorándum de acuerdo sobre la administración de Móstar, acuerdo internacional adoptado por el Consejo el 13.6.1994. Bol. UE 6-1994. punto 1.3.6

<sup>146</sup> Entre otras muchas referencias de esta coordinación, vid. Informe General sobre la actividad de la UE.1997. p. 880.

<sup>147</sup> Ejemplo: Reglamento (CE) n.º 215/2001 del Consejo, de 29 de enero, por el que se establecen ciertas medidas de control aplicables en la zona de la convención sobre la futura cooperación multilateral en las pesquerías del Atlántico nordeste. DO L 31 de 2.2.2001.

<sup>148</sup> El Consejo Europeo de Viena de 1998 instó además a la Unión a desempeñar un papel determinante en este objetivo. Bol. UE. 12-1998. Puntos 16 y 17.

<sup>149</sup> Vid. las Conclusiones del Consejo Europeo de Niza. Bol. UE 12-2000. puntos I.22 y I.23.

<sup>150</sup> Véase, verbigracia, la Declaración de la Presidencia en nombre de la Unión de 16.10.2001, con motivo de la concesión del Premio Nobel de la Paz a la ONU y a su Secretario General Kofi Annan. Bol. UE 10-2001. punto 1.6.24.

<sup>151</sup> Además del Libro blanco sobre la gobernanza de la Comisión, precitado, las Conclusiones del Consejo Europeo de Niza (diciembre de 2000) se pronuncian sobre la necesidad de una mejor gobernanza mundial.

objeciones propias de un orden internacional profundamente injusto y manifiestamente mejorable, se puede señalar que el Derecho internacional, nacido en Europa, que ha encontrado en este continente con el Derecho comunitario su manifestación más perfeccionada, también recibe por parte de esta área geográfica el mayor impulso y el mayor respeto. No causa extrañeza, sino que debe ser racionalmente fomentado, que la Unión pretenda proyectar sus valores políticos y económicos a terceros países como la mejor receta para aspirar al progreso económico y social y como premisa para profundizar la cooperación bilateral. No se trata sólo de afanes altruistas, claro, pues la miseria y la opresión exteriores acaban repercutiendo en la libertad y seguridad europeas. Además, en el terreno de los derechos fundamentales de la persona humana la Unión debe empezar por dar ejemplo antes de dar lecciones, habiendo sido el Continente europeo escenario de civilización, pero también de barbarie. Se entiende, entonces, que el Parlamento Europeo apruebe a la par sendos informes anuales sobre el estado de los derechos humanos en la Unión y en el mundo<sup>152</sup>.

Entre los valores propios de la Unión se encuentra su modelo sin parangón de integración regional, que pretende ser extrapolado, hasta ahora con magros resultados, a otras zonas, reforzando su estructura jurídica (piénsese en el MERCOSUR), una vez constatada la incapacidad y vulnerabilidad que sufre el Estado-nación. Es ilustrativo que desde la Unión, a fin de lograr el objetivo de implantar para el año 2010 una zona de libre cambio, se insista en que los países norteafricanos desarrollen su propia construcción regional y adapten sus normas internas a las comunitarias.

No perdamos de vista en todas estas reflexiones que el Derecho internacional es una labor coral, elaborado por sujetos disímiles desde todos los puntos de vista, lejos de las afinidades que han hecho posible hasta ahora los avances de la integración interna europea. Pero profesar el europeísmo —no el eurocentrismo— es una buena causa no sólo en el Viejo Continente, sino también para el exterior.

## RÉSUMÉ

Cet article analyse les éléments essentiels de relation entre les normes et principes qui composent les volets interne et international de l'acquis juridique européen.

---

<sup>152</sup> En relación a los informes correspondientes al año 2000 vid. los siguientes documentos: C5-0536/2000 y C5-0628/2000.

Après quelques remarques préliminaires sur la liaison croissante entre la politique interne et extérieure de l'Union Européenne, le deuxième titre est centré sur la dimension extérieure de plusieurs principes structurels de la construction européenne: le principe de cohérence, d'équilibre institutionnel, de loyauté communautaire, de transparence, de simplification, de géométrie variable, d'unité et discipline budgétaires, de la lutte contre la fraude aux intérêts financiers, et d'attribution de compétences.

Le titre III aborde le cadre général du développement juridique des relations extérieures de l'Union par de procédures autonomes et par de procédures conventionnelles.

Finalement, les derniers alinéas (Titre IV) sont consacrés à l'étude de quelques axes d'interrelation entre les normes autonomes et conventionnels de l'acquis européen: les raisons du choix entre les deux types de normes; l'insertion des normes internationales dans l'ordre juridique européen; les rapports d'hierarchie; la théorie de l'effet direct; l'exécution normative interne des obligations internationales; l'élargissement des normes internes vers d'autres pays; le besoin de normes internationales pour l'application de normes internes et l'adoption de normes internes afin de pallier au manque de normes internationales; et la promotion interne du Droit international.

## SUMMARY

This article analyses the essential elements of the relationship between the norms and the principles that constitute the internal and international fields of the European legal *acquis*.

After some preliminary comments on the growing link between the internal and external policies of the European Union, the second section is focussed on the external dimension of several structural principles in the European construction: the principle of coherence, institutional equilibrium, loyal cooperation, transparency, simplification, variable geometry, unity and budgetary discipline, fight against fraud to the Community financial interests, and attribution of competences.

Section III tackles the general framework for the legal development of the Union's external relations, both through autonomous and conventional procedures.

Finally, the last paragraphs (Section IV) are dedicated to the study of some axes of interrelation between the autonomous and conventional norms of the European *acquis*: the reasons for the choice between these two types of norms; the insertion of international law in the European legal order; the relations of hierarchy; the direct effect theory; the internal legal enforcement of international obligations; the extra-territorial application of internal norms to other countries; the need of international norms for the application of internal norms and the adoption of internal norms in order to palliate the lack of international norms; and the internal promotion of international law.

