

## RECENSIONES

Piet EECKHOUT y Manuel LÓPEZ-ESCUDERO (eds.),  
*The European Union's External Action in Times of Crisis*,  
Hart Publishing, Oxford y Portland, 2016, 591 pp.

El Tratado de Lisboa ha modificado sustancialmente el marco jurídico e institucional de la acción exterior de la Unión Europea (UE). Debido a la crisis económica y financiera que se desencadenó en 2008, las novedades introducidas por el Tratado de Lisboa se han comenzado a aplicar en un momento de gran descrédito para la UE. A la crisis económica y financiera, se han añadido otros importantes desafíos, entre los que destacan el *brexít* y la crisis de los refugiados que ha puesto en riesgo la supervivencia de la zona Schengen.

No es fácil presentar al lector en la limitada extensión de la presente recensión esta extensa obra, en la que se realiza un excelente análisis de la implementación de las modificaciones introducidas por el Tratado de Lisboa en la acción exterior en el contexto de las diversas crisis que afectan a la UE. Los editores del presente volumen, los profesores Piet Eeckhout y Manuel López Escudero, han logrado reunir un conjunto de contribuciones en las que se examina con un gran rigor y profundidad los desafíos políticos y jurídicos que afectan en la actualidad a la proyección exterior de la UE. La obra tiene el mérito de combinar las contribuciones de algunos de los profesores europeos más relevantes en materia de acción exterior con las aportaciones de destacados expertos de los servicios jurídicos de las instituciones europeas.

En esta breve presentación, no es posible reflejar plenamente la calidad de los trabajos incluidos en el presente volumen. No obstante, la mayoría de las contribuciones giran en torno a tres bloques temáticos: el reparto de competencias entre los Estados miembros y la UE en el ámbito de la acción exterior; la problemática relación entre el derecho de la UE y el derecho internacional a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE); y los conflictos interinstitucionales, incluidas la representación exterior y la participación en los mecanismos internacionales de solución de diferencias. No deja de ser paradójico que el TJUE haya tenido que intervenir muy activamente en todas estas materias tras el Tratado de Lisboa. El anhelado objetivo de fortalecer la proyección exterior de la UE se ha enfrentado en los últimos años a numerosos obstáculos jurídicos y políticos, que son analizados con una gran profundidad desde distintas perspectivas en esta obra.

El reparto de competencias entre los Estados miembros y la UE en el ámbito de la acción exterior ha generado siempre mucha conflictividad y ha hecho correr ríos de tinta. Los autores del Tratado de Lisboa trataron de clarificar esta situación mediante el establecimiento de un listado de competencias en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y la codificación de la jurisprudencia del TJUE sobre las competencias implícitas en los artículos 3.2 y 2161 del TFUE. Sin embargo, la conflictividad no ha cesado de incrementarse en los últimos años. Esta cuestión se ve plenamente reflejada en las contribuciones realizadas por los expertos de los servicios jurídicos de las instituciones: Ricardo Gosalbo Bono y Frederik Naert del Consejo, Fernando Castillo de la Torre de la Comisión y Ricardo Passos del Parlamento Europeo (en la actualidad Juez del Tribunal General). Mientras que Ricardo Gosalbo Bono y Frederik Naert consideran que el Tratado de Lisboa ha introducido disposiciones que restringen el alcance de las competencias de la UE y han sugerido que el TJUE las ha ignorado en su jurisprudencia, Castillo de la Torre defiende una posición diametralmente opuesta. El Consejo ha alegado constantemente que es importante circunscribir el alcance de las competencias de la UE, de modo que los Estados miembros dispongan de su propio espacio para intervenir en las relaciones internacionales. En cambio, la Comisión ha señalado que los Estados se muestran reticentes a perder protagonismo en la escena internacional, lo que debilita la actividad de la UE. Por otro lado, la jurisprudencia del TJUE ha fortalecido claramente las prerrogativas del Parlamento Europeo en materia de celebración de tratados internacionales, tal y como se pone de manifiesto en la contribución de Ricardo Passos. Además de que la mayoría de los tratados internacionales solo pueden ser celebrados tras obtener la previa aprobación del Parlamento Europeo, el TJUE ha señalado en las sentencias *Mauricio* (C-658/11) y *Tanzania* (C-263/14) que el Parlamento ha de ser inmediatamente informado en todas las fases del procedimiento, incluidos los acuerdos relativos a la política exterior y de seguridad común (PESC).

Tal y como se señala en la introducción del presente volumen, las posiciones defendidas por el Parlamento y la Comisión han resultado confirmadas por el TJUE en la mayoría de los asuntos y, en particular, en el ámbito de las competencias implícitas. Son varias los capítulos de la obra en los que se abordan cuestiones relativas a las competencias exteriores de la UE. La contribución de José Martín y Pérez de Nanclares analiza, entre otras cuestiones, el ejercicio de las competencias de la UE en la dimensión exterior del espacio de libertad, seguridad y justicia. El trabajo de Dominique Carreau sobre la participación de la UE en el sistema monetario y financiero internacional está dedicado a examinar las diversas cuestiones de competencias que permanecen aún sin resolver en relación con la proyección

exterior de la unión económica y monetaria. Christine Kaddous lleva a cabo un examen minucioso de la evolución del alcance de la política comercial en las últimas décadas. El Tratado de Lisboa ha incluido dentro la política comercial los servicios, los aspectos de propiedad intelectual relacionados con el comercio y las inversiones extranjeras directas, poniendo fin de este modo a un período de interinidad abierto tras el Dictamen 1/94. La reconfiguración de la política comercial ha supuesto su identificación con la vertiente externa del mercado único, con la excepción de la libre circulación de personas. La nueva política comercial se ha materializado en la negociación y celebración de acuerdos de libre comercio muy ambiciosos con socios clave, entre los que se encuentran Corea, Singapur, Vietnam y Canadá. Antonio Segura Serrano identifica con precisión las circunstancias que han llevado a la UE a abogar por la celebración de este tipo de acuerdos de libre comercio en los últimos años, sobre todo, a partir de la Estrategia 2020 de 2010, tomando como caso de estudio el Acuerdo de Libre Comercio celebrado con Singapur. Sin lugar a dudas, muchas de las reflexiones incluidas en esta obra contribuyen a comprender la complejidad que presentan las cuestiones competenciales en el proceso de celebración de acuerdos de libre comercio, de lo que constituye una buena muestra el Dictamen 2/15 que está pendiente ante el TJUE y sobre el que presentó sus conclusiones la abogada general Sharpston el 21 de diciembre de 2016. La abogada general Sharpston considera que no todas las partes del Acuerdo de Libre Comercio son de la competencia de la UE y, por lo tanto, el Acuerdo no puede celebrarse sin la participación de todos los Estados miembros.

La autonomía del ordenamiento de la UE en relación con el derecho internacional constituye el segundo bloque temático en torno al cual se articulan varias de las contribuciones del presente trabajo. En el Dictamen 2/13 relativo a la adhesión de la UE al Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), el TJUE ha defendido una interpretación muy amplia de la autonomía del derecho de la UE, frustrando de este modo la posibilidad de adherirse al CEDH. El Dictamen 2/13 ha generado un gran malestar tanto en los círculos académicos como en las propias instituciones europeas. En varias de las contribuciones, se incluyen referencias a las consecuencias del Dictamen 2/13. Ricardo Gosalbo Bono y Frederik Naert consideran que el TJUE ha defendido una concepción excesivamente amplia de la autonomía del ordenamiento de la UE. Como se señala en la introducción de la obra, la autonomía del derecho de la UE en relación con el derecho internacional defendida por el TJUE en el Dictamen 2/13 dificulta la participación de la UE en los sistemas mixtos de solución de controversias, en los que participan tanto la UE como sus Estados miembros. A este respecto, Javier Diez-Hochleitner lleva a cabo un estudio muy riguroso del papel del arbitraje en los futuros

acuerdos de inversiones de la UE y de los problemas que plantea la irrupción de la UE en el ámbito del arbitraje de inversiones.

Enzo Cannizzaro retorna a la saga de la jurisprudencia *Kadi*. A la hora de valorar la Sentencia *Kadi* de 3 de septiembre de 2008 ha existido desde un primer momento una profunda divergencia entre los autores que defienden la primacía absoluta del derecho internacional y, en particular de la Carta de las Naciones Unidas, y quienes aceptan el razonamiento del TJUE sobre la base de la autonomía del ordenamiento de la UE. Enzo Cannizzaro considera positivo que el TJUE aceptara su jurisdicción para revisar las listas negras de sanciones, si bien afirma que el TJUE debería haber revisado la validez de las resoluciones del Consejo de Seguridad. Las reflexiones incluidas en el presente volumen sobre la jurisprudencia *Kadi* siguen presentando un gran interés, pues son muy numerosos los recursos interpuestos por particulares ante el Tribunal General en relación con su inclusión en las distintas listas de sanciones. Asimismo, Enzo Cannizzaro ofrece un análisis muy interesante del artículo 215 TFUE, que constituye la base jurídica que conecta las decisiones adoptadas en el ámbito de la PESC en materia de sanciones y su implementación en el marco de las competencias de la UE. Las contribuciones de Piet Eeckhout y Eleftheria Neframi se adentran en el estudio de un tema clásico de las relaciones exteriores de la UE, a saber, la incorporación de las normas internacionales en el derecho de la UE. Como ponen de manifiesto ambos autores, el TJUE recurre constantemente en su jurisprudencia tanto a las normas convencionales como a las consuetudinarias.

En opinión de los editores de la obra, a lo largo de las diferentes contribuciones se percibe un gran contraste entre el énfasis que pone el TJUE en la defensa de la autonomía del derecho de la UE respecto del derecho internacional y la participación creciente de la UE en la creación del derecho internacional. Las contribuciones de Ramses Wessel y Steven Blockmans ofrecen un examen empírico del estatuto jurídico e influencia de las decisiones de las organizaciones y foros internacionales en el derecho de la UE. Ambos autores consideran que la defensa a ultranza de la autonomía puede dificultar la participación de la UE en los trabajos de otras organizaciones internacionales. Javier Roldán Barbero dedica su contribución a analizar las relaciones entre los acuerdos internacionales concluidos por los Estados miembros y el derecho de la UE. Como señala Javier Roldán, la cohabitación de la capacidad contractual de la UE y de los Estados miembros presenta una gran complejidad en la práctica. El capítulo elaborado por Rafael Marín Aís se centra en examinar la contribución de la UE a la formación de las normas consuetudinarias en el ámbito de los derechos humanos. Carmela Pérez Bernárdez considera en su trabajo que la UE mantiene una unidad de acción en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a pesar de las

limitaciones derivadas del estatuto de observador. Jan Wouters y Anna-Luise Chané examinan los principales obstáculos a los que se ha enfrentado la UE en los últimos años al tratar de reforzar su participación e influencia en el sistema de la ONU. Por último, el trabajo de Inmaculada Marrero Rocha está dedicado a analizar la aportación de la UE al control del comercio de armas y la influencia de la sociedad civil en esta cuestión, que tiene repercusiones muy importantes en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

El tercer bloque temático —en torno al cual giran las contribuciones de esta obra— versa sobre los conflictos interinstitucionales, incluidas la representación exterior. A pesar de que las modificaciones institucionales introducidas por el Tratado de Lisboa pretendían fundamentalmente mejorar la coherencia, la efectividad y la visibilidad de la UE en la escena internacional, no está claro que este anhelado objetivo se haya logrado en la práctica, tal y como se desprende de varios de los capítulos del presente volumen. Los Estados miembros se han mostrado reticentes a perder protagonismo en las relaciones internacionales a favor de la UE, y los conflictos interinstitucionales sobre la celebración de los tratados internacionales y la representación de la UE en las organizaciones y conferencias internacionales se han incrementado tras el Tratado de Lisboa y el establecimiento del SEAE. Los esfuerzos de la UE para reforzar su presencia e influencia en las relaciones internacionales se han enfrentado a numerosos obstáculos jurídicos y políticos tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Ricardo Gosalbo Bono y Frederik Naert se muestran muy críticos con los cambios introducidos por el Tratado de Lisboa y los califican como “overburdened HR” y “struggling EEAS”, lo que ha conducido a un sistema confuso de representación exterior al asignar la representación a múltiples actores. Asimismo, el fortalecimiento del papel del Parlamento Europeo en la celebración de tratados internacionales ha contribuido también a la aparición de conflictos interinstitucionales, ya que el Parlamento se ha mostrado muy activo en la defensa de sus prerrogativas tanto en la arena política como ante el TJUE, tal y como se ha señalado anteriormente. La contribución de Manuel López Escudero examina con gran minuciosidad y rigor las dificultades a las que se siguen enfrentando la UE para reforzar su representación en el Fondo Monetario Internacional (FMI). No deja de ser paradójico que no se haya logrado reunir en un mismo grupo o *constituency* a los Estados miembros que tienen el euro como moneda común. Tal y como pone de manifiesto Manuel López Escudero, el caso del FMI constituye un caso emblemático de la dificultad para encontrar un acomodo satisfactorio del proceso de integración europea en el marco de otras organizaciones internacionales.

A la luz de las reflexiones realizadas en los párrafos anteriores, nos gustaría felicitar a los editores del presente volumen, los profesores Piet Eeckhout y

Manuel López Escudero, así como a todos los autores que han contribuido a la elaboración de esta excelente obra, por la publicación del presente volumen. Nos encontramos ante una obra que constituye una referencia inexcusable para todos los especialistas en la acción exterior de la UE, así como para todos aquellos interesados en conocer con profundidad los desafíos políticos y jurídicos a los que se enfrenta la acción exterior de la UE en un momento de gran incertidumbre sobre el futuro del proceso de integración europea.

Juan Santos Vara  
Universidad de Salamanca

Winston S. CHURCHILL,  
*Europa unida. Dieciocho discursos y una carta*,  
Ediciones Encuentro, Madrid, 2016, 204 pp.

El Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad privada San Pablo-CEU— que preside el exministro y excomisario europeo Marcelino Oreja Aguirre y dirige el profesor, abogado y escritor José María Beneyto— viene realizando, desde hace años, una labor benemérita no solo en la enseñanza y difusión de los ideales de la integración europea, sino también en la investigación rigurosa de este proceso. Dentro de este segundo propósito se inscribe la colección Raíces de Europa, que dirige el profesor Beneyto y que lleva publicados once volúmenes dedicados precisamente a ilustrar sobre los orígenes de dicho proceso y los individuos que participaron de una u otra manera, antes o después, en la concepción y desarrollo de una Europa unida. Se trata de personalidades que influyeron de forma apreciable, ya desde el mundo de las ideas y/o de la acción política, en el devenir del proceso de la integración europea y que contribuyeron a hacerlo posible. Un proyecto loable que, sin duda, hubiera contado con el beneplácito de don Antonio Truyol Serra, que tanto interés mostró siempre por esas materias y un profesor muy querido por el director de la colección y del autor de esta recensión.

Merece la pena recordar, por orden de aparición y con ocasión de la aparición de este nuevo volumen, los títulos de la colección y la galería de personajes que han desfilado por sus páginas: T. S. Eliot, *La unidad de la cultura europea* (2003), con un sugerente prólogo del director de la colección; R. Schuman, *Por Europa* (2006); J. Monnet, *Los Estados Unidos de Europa han comenzado* (2008); R. N. Coudenhove-Kalergi, *Pan-Europa* (2010); el español S. de Madariaga, *Bosquejo de Europa* (2010); J. Monnet de nuevo,