

LAS POLÍTICAS EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN Y DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE LA U. E.: SU INSTRUMENTACIÓN ORGÁNICA (de la Cooperación Política Europea al Tratado de Lisboa)

JOSE A. CORRIENTE CÓRDOBA

Catedrático Emérito de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales.
Universidad Pública de Navarra

En el ámbito de las ciencias biológicas y en el de las sociales parece ser una regla cierta o, al menos, de alta probabilidad la de que “la función crea el órgano”, y, por el contrario, su no utilización, lo atrofia. La evolución de especies, su adaptación al medio, las exigencias de supervivencia o la satisfacción de necesidades, etc. dan lugar a modificaciones incluso morfológicas en los seres vivos. De modo semejante, en las organizaciones sociales y políticas las exigencias o conveniencias del cumplimiento de los fines colectivos, el progreso hacia formas más logradas, más útiles, más eficaces, condicionan poderosamente la aparición, supresión, desarrollo y adaptación de los instrumentos orgánicos.

Según una afirmación ya clásica, las organizaciones internacionales son estructuras al servicio de unos fines. Estos actúan, pues, como determinantes de aquellas. Los dispositivos orgánicos y aún la atribución de competencias a los órganos vienen condicionados, en buena parte, por la pretensión de lograr los fines u objetivos.

Hay, sin duda, relación entre los contenidos y objetivos materiales de las políticas comunitarias y la institucionalización, creación, modificación o adaptación de las estructuras y aparatos orgánicos a la realización de dichos objetivos. Desde las tres Comunidades iniciales, con seis miembros y finalidades más bien concretas a la Unión de, por ahora, 27 Estados miembros, con una panoplia amplia de competencias, de una complejidad mayor, en búsqueda del logro de una mayor integración se ha dado un salto formidable que ha ido requiriendo, a lo largo del tiempo, una evolución constante de los instrumentos orgánicos. También aquí las funciones han determinado la estructura y el funcionamiento de los órganos. El grado de maduración de las realidades comunitarias, el nivel de integración se reflejan en la conformación de los aparatos orgánicos. Realidades, deseos y propósitos se plasman en normas jurídicas, estructuras orgánicas y criterios organizativos.

I. EL SISTEMA DE COOPERACIÓN POLÍTICA EUROPEA

Superado el tiempo fundacional, en la medida en que las tres Comunidades Europeas se fueron consolidando, por exigencias del propio mercado y de la pretensión de la “comunidad más amplia y profunda” de que nos hablaban ya los textos convencionales inaugurales, se hicieron presentes la conveniencia, utilidad y necesidad de tratar mancomunadamente otras políticas además de las estrictamente económicas o técnicas. Nacerán así la que fue llamada “concertación comunitaria” y , poco después, Cooperación Política Europea.

La Cooperación Política Europea se concibe como “el proceso de información, consulta y acción común entre los Estados miembros de la C.E. en el ámbito de la política exterior”. Su objetivo era potenciar plenamente la influencia de dichos Estados en los asuntos internacionales mediante” la definición de un enfoque europeo único y coherente. Es el “contrapunto esencial para los progresos hacia la unidad europea que se realizan dentro del marco de la Comunidad”¹.

Con orígenes en los años 50, fue en 1970 cuando en el “Informe de Luxemburgo”² se establecen los elementos orgánicos para su realización:

- 1) Las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno – luego Consejo Europeo – que, en cada Presidencia, celebran una reunión que se ocupa de los temas C.E. y CPE.
- 2) Las reuniones de Ministros de Asuntos Exteriores, dos al menos en cada período de Presidencia, más las informales que se podían celebrar en fines de semana. También se podían convocar, con anticipación de 48 horas, sesiones de carácter urgente, y aquellas en las que, al margen del Consejo, los Ministros de Relaciones Exteriores tratan temas CPO.
- 3) El Comité Político, integrado por altos funcionarios de los Ministerios de Exteriores, que gestiona los asuntos ordinarios, adopta decisiones de trámite y prepara las reuniones de los Ministros. Además celebra reuniones periódicas mensuales y las urgentes que fueran necesarias.
- 4) El Grupo de Corresponsales Europeos (Red COREU), compuesto por funcionarios de los distintos Ministerios de Exteriores, encargado de velar por el funcionamiento normal de la CPE.
- 5) Los Grupos de Trabajo (15, 20) que, dos o tres veces bajo cada Presidencia, mantienen reuniones periódicas de expertos.³

¹ *Cooperación política Europea (CPE)*, Oficina de Publicaciones de las C.E. Luxemburgo 1988, pag.5. Reflexiones sobre la naturaleza de la CPE, en Fernández Liesa, *Las bases de la política exterior europea*, Madrid, 1994, pag.29.

² De 1970 es el importante Informe Davignon que sostiene la idea de una unión en el ámbito de las relaciones exteriores, la necesidad de establecer obligaciones de comportamiento y no meramente de resultado, las consultas regulares, la corriente de información continua y las reuniones periódicas de los Ministros de Asuntos Exteriores y del Comité Político.

³ Sobre esta estructura orgánica, con más detalle, Fernández Liesa, *op cit.*, pag.41 y sigs.

De la Cooperación Política Europea nos dice la Comisión que “consistía en un marco relativamente ligero, cuya finalidad era facilitar la celebración de consultas y el establecimiento de una coordinación que, en la práctica, no vinculaba a los Estados miembros. Las decisiones se adoptaban por consenso y funcionó de una manera discreta, flexible y pragmática, favoreciendo el entendimiento y la tolerancia hacia las posiciones de los demás. No obstante, rara vez se manifestó una voluntad de actuar juntos y potenciar al máximo la influencia de la Comunidad. Y más aún, esta cooperación adoleció de una embarazosa incapacidad de alcanzar acuerdos en importantes ocasiones”⁴. La realidad práctica de la Cooperación Política aparece bien reflejada en esta valoración que – confesión de parte – hizo la propia Comisión.

2. **El Acta Unica Europea**, firmada en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986 y en La Haya el 28 del mismo mes y año, disponía en su art.1:

“Las Comunidades Europeas y la Cooperación Política Europea tienen como objetivo contribuir a hacer progresar de manera concreta la Unión Europea.

Las C.E. se fundamentan en los Tratados constitutivos de la CECA, de la CEE y de la CEEA, así como en los tratados y actos subsiguientes que los han modificado o completado.

La Cooperación Política Europea se regula en el Título III. Las disposiciones de dicho Título confirman y completan los procedimientos acordados en los Informes de Luxemburgo(1970), Copenhague (1973), y Londres(1981), así como en la Declaración solemne sobre la Unión Europea (1983) y las prácticas posteriormente establecidas por los Estados miembros”.

La lectura de este precepto nos suscita el recuerdo del dios romano Jano, el de las dos caras. Dos formas de actuar los Estados comunitarios. Las dos caras de la Unión vinieron a ser: una, las Comunidades Europeas, en clave comunitaria de integración en relación con las materias y competencias comunitarias; otra, la Cooperación Política Europea, en clave de cooperación en las materias que integrarán los llamados segundo (asuntos de política de Seguridad y Defensa) y tercer pilar (asuntos de Justicia e Interior).

La realidad de los acontecimientos internacionales de los últimos años (vgr. cuestión de Yugoslavia, Irak, Kosovo, etc) han puesto de relieve que, en más de una ocasión, en materia de relaciones internacionales, más que al dios Jano la Unión se asemejaba al dios Siva, tercera persona de la Trinidad hindú, el de los tres ojos, varios brazos y manos. La dualidad CE-CPE ha producido manifestaciones calificables de esquizoides. Ha hecho ver la escasa densidad de la integración europea cuando se trataba de asuntos de política internacional afectantes a intereses y posiciones políticas de los Estados miembros.

⁴ Conferencia Intergubernamental de 1966. *Informe de la Comisión para el grupo de reflexión*, Oficina de Publicaciones de las C.E., Luxemburgo, 1995, pag.61.

El Título III del Acta Unica, bajo la rúbrica "Disposiciones sobre la Cooperación Política Europea en materia de política exterior", comprende un solo artículo, el 30. En él la institucionalización organizativa de la cooperación política consiste en:

- 1) Un propósito: las Partes "procurarán formular y aplicar conjuntamente una política exterior" (disposición 1). Procurar significa "hacer diligencias o esfuerzos para que suceda lo que se expresa"; es manifestación de una disposición, de un propósito que puede tener escasas virtualidades desde el punto de vista de la exigibilidad jurídica.
- 2) Un compromiso: el de informarse mutuamente y consultarse sobre los asuntos de política exterior que sean de interés general, en orden a asegurar una influencia combinada por medio de la concertación, la convergencia de posiciones y la realización de acciones comunes (disposición 2.a y b).
- 3) Un mecanismo o ámbito de deliberación: Reuniones, al menos 4 veces al año, de los Ministros de Relaciones Exteriores y un miembro de la Comisión, en el marco de la Cooperación Política, ámbito en el que también se prevé que se traten cuestiones con ocasión de las sesiones del Consejo de las C.E. (disposición 3.a) y b).
- 4) La asociación de la Comisión y del Parlamento a la Cooperación Política a efectos de información y de toma en consideración de los puntos de vista respectivos (disposición 4).
- 5) Un objetivo o pretensión: que las políticas exteriores de la C.E. y las convenidas por vía de la Cooperación Política sean coherentes.

Por razones de brevedad no entramos aquí en otros contenidos del art.30, que son aplicaciones o concreciones de la "filosofía" expresada en el precepto a que acabamos de aludir.

Bástenos observar que del Acta Unica no resultó alteración significativa respecto de la que venía siendo la estructura del aparato orgánico de gestión de la política común en materia de relaciones exteriores y de seguridad.

3. El Tratado de la Unión Europea (Maastricht, 7 de febrero de 1992) mantuvo el carácter bifronte de la Unión. En efecto, el art. A decía:

"Por el presente Tratado, las Altas Partes Contratantes constituye entre sí una Unión Europea... La Unión tienen su fundamento en las Comunidades Europeas completadas con las políticas y formas de cooperación establecidas en el presente Tratado...".

Debemos subrayar la diferencia de redacción y contenido de los artículos A y J.1 de Maastricht por contraste con el Acta Unica. En ésta a la cooperación política se le hace consistir en lo que ya estaba en textos y decisiones anteriores (Informes de Luxemburgo,

Copenhague y Londres; Declaración sobre la U.E y práctica seguidas por los Estados miembros). Ahora, hay elementos nuevos y significativos: 1º) Se establece una política exterior y de seguridad común (Título V, art.J), que "abarcará todos los aspectos de la política exterior" (art.J.1) ;se trata de una política común, no de una mera cooperación. 2º) Dicha política "se regirá por las disposiciones del presente Título" (art.J.1), es decir, se aporta un Derecho nuevo, una normativa actual.

Entre los objetivos está "la realización de una política exterior y de seguridad común que incluya en el futuro, la definición de una política de defensa común, que podría conducir, en su momento, a una defensa común"(art. B).⁵

Maastricht aporta, además, un procedimiento: el de la definición por el Consejo de "posiciones comunes" (art.J.2,2) y "acciones comunes"(art.J.3).

Respecto de tales posiciones y acciones comunes se generan: para los Estados miembros: *i)* Una obligación positiva, la de apoyar activamente y sin reservas, con espíritu de lealtad y solidaridad mutua la política exterior y de seguridad comunitaria. *ii)* La obligación positiva de velar por la conformidad de sus políticas nacionales con las posiciones comunes. *iii)* La obligación negativa de abstenerse de toda acción contraria a los intereses de la Unión o que pueda perjudicar a su eficacia (art.J.2).

A partir de este planteamiento, el Consejo de Ministros adoptó más de 70 "posiciones comunes" en asuntos de política exterior (vgr.cuestión de los Balcanes, asunto de Timor Este, no proliferación de armas nucleares, terrorismo, etc.), y acordó alrededor de 50 "acciones comunes" (vgr.desactivación de minas en Africa y otros lugares, envío de misiones especiales de la UE a áreas de crisis tales como los Balcanes y Oriente Medio).

Desde el punto de vista de competencias orgánicas, el Tratado de la Unión vertebró el siguiente sistema:

- 1º) Al Consejo Europeo le compete establecer los principios y las orientaciones generales (arts.J.3 y J.8).
- 2º) Al Consejo se le encomienda la definición de posiciones comunes (art.J.2,2), tomar las decisiones necesarias para ejecutar la política y velar por la unidad, coherencia y eficacia de la acción de la Unión (art.J.8).Así mismo decide sobre la imputación presupuestaria de los gastos ocasionados por la ejecución de la política (art.J.11.2)
- 3º) A la Presidencia del Consejo le incumbe la representación de la Unión en materia de política exterior y de seguridad común y es responsable de la ejecución de las acciones comunes y es responsable de la ejecución de las acciones comunes.(art.J.5).
- 4º) Al Parlamento Europeo se le atribuye la función de evacuar consultas formuladas por la Presidencia. Esta y la Comisión le mantendrán regularmente informado, podrá di-

⁵Actual art.17 TUE, con el texto resultante del Tratado de Niza.

rigir preguntas o formular recomendaciones y cada año celebrará un debate sobre el desarrollo de la política exterior y de seguridad común (art.J.7)

5º) La Comisión “estará plenamente asociada a los trabajos” en el ámbito de la política que nos ocupa (art.J.9), puede plantear al Consejo cuestiones y presentarle propuestas, y solicitar la reunión extraordinaria del Consejo en caso de asuntos que requieran una decisión rápida. (art.J.8, 3 y 4).

6º) Sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 151 TCE⁶, un Comité Político formado por los Directores políticos “seguirá la situación internacional en los ámbitos concernientes a la PESC”, emitirá dictámenes solicitados por el Consejo o a iniciativa propia y supervisará la ejecución de las políticas acordadas sin perjuicio de las competencias de la Presidencia y de la Comisión (art.J.8.5)⁷.

El Tratado de Maastricht comportó una mayor comunitarización de la política exterior y de seguridad, una vertebración más concreta de las actividades en este ámbito y de su instrumentación orgánica.: Fue un paso más hacia una política común. Sin embargo, su filosofía de base no abandonó por completo el ámbito de la Cooperación Política.

Buena prueba de que el diseño, la organización y aplicación de la política exterior común siguió presente en los trabajos de la Comisión es el “*Rapport sur le fonctionnement du Traité sur l’Union Européenne*” presentado por la Comisión en 1995.⁸

La necesidad de reforzar, ampliar y articular adecuadamente la política exterior y de seguridad común reaparece, entre otros, en documentos tales como las conclusiones de los Consejos Europeos de Turin⁹, de Florencia¹⁰, de Colonia¹¹, de Tampere¹², de Niza¹³, de Lisboa¹⁴ y de Lacken¹⁵, el de la Comisión “*Renforcer l’Union Politique et préparer l’elargissement*”¹⁶, en el Raport de etapa del Presidente del Grupo de Reflexión sobre la Conferencia Intergubernamental de 1996,¹⁷ en el Informe de la Comisión para dicho

⁶Actual art.207.TCE y 27 TUE.

⁷La creación del Comité político y de Seguridad se hizo provisionalmente por decisión del Consejo 2000/143/PESC, de 14 de febrero de 2000 (DOCE. 22.2.2000,L.49). Posteriormente se configura por decisión del mismo Consejo 2001/78/PESC, de 22 de enero de 2001(DOCE. 30.i.2001). El Consejo Europeo de Niza, 7 a 11 de diciembre de 2000, había diseñado el papel, modalidades y funciones del Comité.

⁸Bruselas, 10 de mayo de 1995, SEC (95) 731 final.

⁹29 de marzo de 1996,Conclusiones de la Presidencia, SN/100/96, bam/BGI/red.

¹⁰Tuvo lugar los días 21 y 22 de junio de 1996.Conclusiones de la Presidencia, SN 396/96

¹¹Celebrado el 3 y 4 de junio de 1999.Conclusiones de la Presidencia, pag.8, Declaración del Consejo sobre el refuerzo de la PESC, pag. 30.

¹²Celebrado los días 15 y 16 de octubre de 1999.Conclusiones de la Presidencia, pag.8 (Una acción exterior más firme).

¹³Celebrado de 7 a 9 de diciembre de 2000. Conclusiones de la Presidencia,pags.32, 52, y 58.

¹⁴Celebrado 23-24 marzo de 2000, Conclusiones de la Presidencia, pag.11.

¹⁵Tuvo lugar los días 14 y 15 de diciembre de 2002, Anexo II a las conclusiones de la Presidencia, pag.27.

¹⁶Avis de la Comisión, Bruselas, 28 de febrero de 1996, COM(96)90 final

¹⁷SN 509/1/95 REV I(REFLEX 10). Madrid 1 set.1995.

Grupo¹⁸, Raport de la Comisión sobre el funcionamiento del Tratado de la U.E. en la perspectiva de la Conferencia Intergubernamental de 1996¹⁹, y más tarde en el Informe de la Comisión sobre la Gobernanza Europea²⁰.

De cara a la Conferencia Intergubernamental de 1996, la Comisión valoraba la situación en estos términos:

”30.El Tratado ha introducido en la política exterior y de seguridad común las nociones de “posición común” y “acción común. El uso que se ha hecho de estos dos instrumentos jurídicos ha sido confuso y fuente de conflictos....32. Representar a la Unión en el exterior y ejecutar sus decisiones es una tarea de múltiples facetas, debido al importante papel de los Estados miembros y a la pluralidad de parámetros que caracterizan la política exterior. El factor común es el marco institucional único; sea cual sea el ámbito comunitario o “intergubernamental”, las decisiones se adoptan por el Consejo. Las responsabilidades de ejecución deberían incumbir principalmente a la Presidencia y a la Comisión, aunque este enfoque no impedirá confiar eventualmente determinadas tareas *ad hoc* a personalidades especialmente mandatadas para ello”.²¹

En la Conferencia Intergubernamental es digno de tener en cuenta el aporte organizativo contenido en la “Declaración sobre el establecimiento de la Unidad de Planificación de Política y de Alerta Rápida”, bajo la responsabilidad del Secretario General, Alto Representante de la PESC. Haremos la oportuna referencia al tratar las funciones del Alto Representante.

II. EL ALTO REPRESENTANTE DE LA U.E. PARA LA POLÍTICA EXTERIOR Y SEGURIDAD COMÚN (Mister PESC) EN EL TRATADO DE AMSTERDAM

El Tratado de Amsterdam (2 de octubre de 1997), modifica la redacción del art.26 del Tratado de la Unión Europea (antiguo J.16), así:

“El Secretario General del Consejo, Alto Representante de la política exterior y de seguridad común, asistirá al Consejo en cuestiones propias del ámbito de la polí-

¹⁸ Texto original terminado en mayo de 1995, Oficina de Publicaciones de las C.E., Luxemburgo, 1995.

¹⁹ Rapport sur le fonctionnement du traité sur l’U.E. dans la perspective de la Conférence intergouvernementale de 1996, Commission institutionnelle, Rapports: J.L.Bourlanges et D.Martin. A 4-0102/95/Partie I.A y Partie I/B.

²⁰ Bruselas 11 de diciembre de 2002. COM(2002).705 final, pag. 21: “Para poder ejercer las responsabilidades de una potencia mundial y contribuir a la gobernanza mundial, la U.E. deberá hablar más a menudo con una sola voz. Por lo que respecta a la revisión (en el marco de los actuales tratados) de la representación internacional de la U.E., la Comisión presentó una postura inicial a la Convención, que propone una cooperación más estrecha entre el Alto Representante y la Comisión, el refuerzo del papel político de las delegaciones exteriores de la Comisión y una participación conjunta en algunas tareas de la Comisión y el Consejo. La Comisión ha propuesto también una participación coordinada en los debates del Parlamento Europeo, o incluso la presentación de iniciativas y documentos conjuntos. En la segunda contribución a la Convención, la Comisión propuso un cambio institucional inicial mediante la creación del puesto de Secretario de la U.E., como Vicepresidente de la Comisión con un estatuto especial. El Secretario de la Unión sería designado de común acuerdo por el Consejo Europeo y el Presidente designado de la Comisión, representaría a la U.E. ante terceros por lo que respecta a la política exterior y sería responsable de aplicar las decisiones comunes”.

²¹ Conferencia Intergubernamental 1996, Dictamen de la Comisión “Reforzar la unión política y preparar la ampliación”, Oficina de Publicaciones de las C.E., Luxemburgo, 1996, pag.17.

tica exterior y de seguridad común, en particular contribuyendo a la formulación, preparación y puesta en práctica de las decisiones políticas y, cuando proceda, en nombre del Consejo y a petición de la Presidencia, dirigiendo el diálogo político con terceros”.

El art.207 TCE modificado (antiguo 151) quedó redactado de la siguiente manera:

*“2. El Consejo estará asistido por una Secretaría General, dirigida por un Secretario General, Alto Representante de la política exterior y de seguridad común, al que asistirá a su vez un Secretario General Adjunto responsable de la gestión de la Secretaría General. El Consejo nombrará al Secretario General y al Secretario General Adjunto por unanimidad”.*²²

Todo el Título V del TUE modificado (arts. 11 a 28, antiguos J.1 a J.18) contiene las disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad, en términos semejantes a los ya comentados.

El Consejo Europeo de Colonia (3-4 de julio de 1999) decidió, en aplicación del Tratado de Amsterdam, el nombramiento del Secretario General del Consejo y Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común. La designación recayó en D.Javier Solana Madariaga. En calidad de Secretario General Adjunto se nombró a M.Pierre Boisseau²³.

Las funciones atribuidas al Alto Representante pueden sintetizarse así:

1. Desempeño de la Secretaría General del Consejo Europeo:

Conlleva el cumplimiento de dos tipos de funciones:

i) Una, burocrática, consistente en configurar y dirigir las estructuras administrativas, la política de personal, los métodos de trabajo²⁴, la evaluación de las ne-

²²El Reglamento del Parlamento Europeo, Capítulo XI(De los acuerdos internacionales, la representación exterior de la Unión y la política exterior y de seguridad común), en su art.99 dispone:“1.Antes del nombramiento de un Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común, el Presidente invitará al Presidente en ejercicio del Consejo a formular una declaración ante el Parlamento, de conformidad con el art.21 del Tratado UE. Al mismo tiempo, el Presidente invitará al Presidente de la Comisión a formular también una declaración. 2.Con ocasión del nombramiento del Alto representante de la PESC, de conformidad con el apartado 2 del art.207 del Tratado CE y con anterioridad a la toma de posesión de su cargo, el Presidente invitará al Alto Representante a formular una declaración y a contestar a las preguntas planteadas por la comisión competente. 3.Tras la declaración y las respuestas a que se refieren los apartados 1 y 2 y a iniciativa de la comisión competente, o de conformidad con el art.49, el Parlamento podrá formular una recomendación”.

²³Conclusiones de la Presidencia de ese Consejo, II, pag.12. La decisión del Consejo 2204/537/CEE, EURATOM, fechada el 29 de junio de 2004, aparece en el DOUE, 7 julio 2004, L.236,16. Por decisión 10946/04 se nombra de nuevo al Solana para el ejercicio de su cargo a partir de 18 de octubre de ese año, y por decisión 10947/04 se reitera asimismo el nombramiento del Sr. Boisseau. En comunicado de prensa 10955/04, de la 2595 sesión del Consejo, Bruselas 29 de junio de 2004, se da cuenta de los Jefes de Estado o de Gobierno “tambien han decidido, de acuerdo con el Presidente de la Comisión designado, que D. Javier Solana Madariaga será nombrado Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión el día en que entre en vigor la Constitución”“y”“e comprometen a apoyar al Secretario General del Consejo y Alkto Representante de la Política Exterior y de Seguridad durante la transición hasta que se instituya la función de Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión”.Para cuando se produjese esa futura entrada en vigor de la Constitución aprobaron el tambien futuro nombramiento del Sr. Boisseau como Secretario General del Consejo por el resto de su anterior mandato. Los acontecimientos posteriores en torno a la Constitución han puesto de manifiesto que no es muy conveniente hacer previsiones sobre hechos que pueden encontrar dificultades en su curso.

²⁴ Vid.vgr.Decisión del SG/AR, de 25 de junio de 2201, sobre código de conducta administrativa para la Secretaría General del Consejo de la U.E. y su personal en sus relaciones profesionales con el público, DOCE,C.189/1,5.7.2001.

cesidades materiales, la gestión del presupuesto, etc. Muchas de estas tareas están encomendadas al Secretario General Adjunto.

ii) Otra, de carácter *político*. El Consejo de Helsinki (fecha 10 diciembre de 1999) le encomendó reforzar el apoyo a la presidencia y al Consejo “asociándola de forma continuada y estrecha a la programación y a la coordinación de los trabajos del Consejo, así como a la garantía de la coherencia de los mismos... y que desempeñe un papel más activo, bajo la responsabilidad y orientación de la Presidencia, al asistir a ésta en sus buenos oficios y en la búsqueda de soluciones transaccionales”.²⁵

2. *Formulación, preparación y puesta en práctica de decisiones políticas, en relación con la Presidencia y el Consejo:*

Con esta función se pretende superar las dificultades de la U.E. a la hora de definir objetivos y prioridades en materia de PESC. Además de la facultad de formular iniciativas propias, el Alto Representante recibe mandatos específicos del Consejo Europeo y él debe transformarlos en propuestas concretas. Algunos de estos mandatos le son encomendados simultáneamente a la Comisión, cuando la materia exige la intervención de ésta en la adopción o ejecución de las decisiones.

El Consejo de Tempere (15-16 octubre 1999) acordó que “ dado que uno de los temas cruciales en los que se centrará la labor de la Unión durante los próximos años es el fortalecimiento de la política exterior y de seguridad común”, el Alto Representante “entre otras responsabilidades, deberá cooperar con la Presidencia en velar por que las deliberaciones y la actuación en materia de política exterior y seguridad común se lleven a cabo de manera eficaz y encaminada a fomentar la continuidad y coherencia de las políticas”²⁶.

3. *Actuación, en nombre del Consejo, en el diálogo con terceros Estados:*

De acuerdo con el art. 18 del TUE la función de representación exterior de la U.E. corresponde a la Presidencia del Consejo. Y según lo dispuesto en el art. 26, a petición de esa Presidencia, el Alto Representante puede dirigir el diálogo con terceros Estados, en nombre del Consejo.

Hay que tener en cuenta, además, que la Comisión está asociada a las funciones de representación- negociación y que, en ocasiones, actúa la llamada “troika comunitaria” (compuesta por los presidentes actual y futuro inmediato de la Comisión y el Alto Representante). Por otra parte, el Consejo puede designar Representantes Especiales para cuestiones concretas, con una relación funcional con el Alto Representante²⁷.

²⁵ Conclusiones de la Presidencia, Anexo III.

²⁶ Conclusiones de la Presidencia, eu.ue.int/ueDpcs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/0020-rl.es.htm.

²⁷ Vid.vgr. Acción común 2002/21/PESC, del Consejo de 11 de marzo de 2002, relativa al nombramiento del Representante Especial de U.F. en Bosnia y Herzegovina en DOCE L.70/7, de 13.3. 2002; acción común 2003/872/PESC del Consejo, de 8 dic.2003, por la que se prorroga y modifica el mandato del Representante Especial de la U.E. para el Cáucaso Oriental.

4. Dirección de la UPPAR:

La Unidad de Planificación Política y Alerta Rápida no estaba prevista en el TUE, pero – como hemos indicado antes – aparece en una Declaración de la Conferencia Intergubernamental de 1966, bajo la idea de llegar a una concepción propia de la seguridad. Su función es la de obtener y analizar la información estratégica, que permita remediar la falta de coherencia de la política exterior de la Unión. Queda incardinada en la Secretaría General del Consejo y bajo la autoridad de Secretario General/Alto Representante.

Las tareas de esta Unidad son: "a) Observación y análisis de la evolución de la situación en ámbitos referentes a la PESC. b) Elaboración de evaluaciones de los intereses de la Unión en materia de política exterior y de seguridad, y determinación de los ámbitos en los que la PESC podría centrarse en el futuro. c) Presentación, con la suficiente antelación, de evaluaciones y alerta rápida en cuanto a los hechos y situaciones que pudieran tener repercusiones importantes para la política exterior y de seguridad de la Unión, incluidas las crisis políticas potenciales. d) Elaboración, a petición del Consejo, de la Presidencia o por propia iniciativa, de documentos en los que se expongan de forma razonada opciones políticas, que se presentarán bajo la responsabilidad de la Presidencia como aportación a la formulación de la política en el seno del Consejo, y que podrán contener análisis, recomendaciones y estrategias para la PESC".

Dentro de la UPPAR se incardina el Centro de Situación, al que, bajo la autoridad del Secretario General/Alto Representante, le corresponde suministrar información al aparato institucional de la PESC (Comité Político, Comité de Estado Mayor, Estado Mayor Militar²⁸).

5. Información sobre cooperación reforzada en PESC:

Corresponde al Alto Representante informar a las instituciones comunitarias sobre las acciones de esta naturaleza. El Tratado de Niza dió al art.27 D del TUE la siguiente redacción:

"Sin perjuicio de las competencias de la Presidencia y de la Comisión, el Secretario General, Alto Representante de la política exterior y de seguridad común, velará en particular por que el Parlamento Europeo y todos los miembros del Consejo estén plenamente informados de la realización de las cooperaciones reforzadas en el ámbito de la política exterior y de seguridad común".

Secretario del Consejo Europeo, Alto Representante para la PESC, integrante de la "troika" comunitaria, responsable de la Unidad de Planificación Política y Alerta Rápida, presidente del Comité Político de Seguridad (pieza fundamental de la PESD), desde el 25 de noviembre de 1999 (por decisión del Consejo de Colonia de junio de ese año), mister PESC se ha constituido en la práctica como una figura de gran importancia en el sistema orgánico comunitario. El desarrollo de su propio papel por parte del Alto Representante,

²⁸ Vid. Decisión del Consejo 2001/80/PESC, de 22 de enero de 2001 relativa a la creación del Estado Mayor de la U.E., DOCE L 27, 30.1.2001, pag.7) y su aplicación por decisión del SG/AR de 8 de junio de 2001 (2001/442/PESC), en DOCE L155/18, de 12. 6.2001.

en aplicación de los mandatos recibidos, se manifiesta. en el documento de 2003 “*Una Europa segura en un mundo mejor*”, presentado por él al Consejo de Tesalónica el 2 de junio de 2003. Aborda los desafíos mundiales y principales amenazas, los objetivos estratégicos y las implicaciones estratégicas de Europa.²⁹

III.- EL MINISTRO DE ASUNTOS EXTERIORES EN LA “NON NATA” CONSTITUCIÓN EUROPEA

1. La Declaración de Laeken:

Adoptada por el Consejo Europeo de los días 14 y 15 de 2001, se decidió convocar una Convención que reuniera a los principales participantes en el debate sobre el futuro de la Unión, con la pretensión – entre otras muchas – de alcanzar una mayor eficacia “desarrollando la PESC y dotando de operatividad lo antes posible a la PESD”³⁰. De esa Convención nacería el proyecto de Tratado que establece una Constitución para Europa.

La Declaración de Laeken, pretende hacer un inventario de los deseos del ciudadano medio europeo. En ella leemos: “Del mismo modo, también desea más Europa en los asuntos exteriores, de seguridad y de defensa; con otras palabras, pide más acción y mejor coordinada para luchar contra los focos de conflicto en Europa, a su alrededor y en el resto del mundo”³¹.

La experiencia comunitaria propició la maduración de dos ideas: la necesidad de atribuir personalidad jurídica a la Unión y la conveniencia de – sin perjuicio de las atribuciones de las instituciones competentes en materia de relaciones exteriores y seguridad - residenciar en una mano común la gestión ordinaria de las políticas exterior, de seguridad y de defensa.

La existencia de una personalidad jurídica de la Unión, propuesta y considerada en la Conferencia Intergubernamental de 1966³², fue recogida en el art.I-7 del Tratado por el que se establece la Constitución para Europa.

²⁹ Fue adoptado por el Consejo de Bruselas de los días 12 y 13 de diciembre de 2003.

³⁰ Conclusiones de la Presidencia, SN 300/1/01 REV 1, pag.27.

³¹ Anexo I a las Conclusiones de la Presidencia, Declaración de Laeken sobre el futuro de la U.E., SN 300/1/01 REV , pag.21. El Anexo II es una Declaración de operatividad de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa, ibidem, pag.27.

³² En el Rapport de la Presidencia al Consejo, CONF/3860/96 REV.1, Bruselas 17 de junio de 1996 se dice: “1. Le Traité sur l’UE ne reconnaît pas explicitement de personnalité juridique à l’Union. En dépit de l’absence d’une telle reconnaissance explicite, certains ont observé que, en droit international, l’UE dispose probablement déjà d’une telle personnalité. Néanmoins, la présente situation a, selon la présidence, considérablement entravé tant l’objectif de l’Union: “d’affirmer son identité sur la scène internationale” (art.B du TUE) que l’efficacité de son action extérieure, notamment du fait de l’absence d’unanimité au Conseil pour autoriser l’Union à conclure des accords internationaux. 2. Il ressort des premières discussions que deux voies pourraient être explorées: a) la première voie consisterait à attribuer explicitement une personnalité juridique pleine et entière à l’Union, sans que ceci ne porte atteinte à la structure en trois piliers de l’Union, ni permettre à l’Union d’agir dans n’importe quel domaine. Cette option pourrait être matérialisée selon plusieurs variantes: soit ajouter une quatrième personnalité juridique – celle de l’Union –aux trois personnalités juridiques existantes des C.E., soit fusionner ces quatre personnalités juridiques en une seule, soit encore fusionner les deux personnalités juridiques de l’Union et de la C.E. en préservant celle de la CECA et de l’EURATOM. En tout état de cause, les compétences de la CE ni son système institutionnel et décisionnel ne devrait être modifiés (respect de l’acquis communautaire). b) la deuxième voie consisterait, sans attribuer une pleine personnalité juridique à l’Union, à la doter d’une capacité de conclure certains accords internationaux dans certains des domaines relevant des titres V et VI, l’approfondissement de cette idée a été encouragé, dans la mesure notamment où les limites d’une telle capacité pourraient être clairement définies”.

Era un tema abierto y pendiente de solución. En efecto, - como ha observado parte de la doctrina - "el Tratado de Amsterdam no atribuyó expresamente a la UE subjetividad jurídica, en particular no lo hizo en el ordenamiento jurídico internacional; pero algunas de sus disposiciones apuntaban a la aceptación del valor jurídico internacional de ciertas manifestaciones de voluntad atribuibles a la U.E. en cuanto tal.

Ahora bien, como es pacífico en la doctrina, la atribución expresa nos es estrictamente necesaria para ostentar realmente la subjetividad internacional cuyo goce dependería más bien de las "reglas" de la Organización en cuestión y de su práctica jurídica internacional establecida. En esa línea el Tratado de Niza introduce nuevos elementos que refuerzan esa "subjetivación" que, por el momento, no se concibe como "sustituidora" de la plenamente consolidada subjetividad jurídica internacional de la C.E., la cual, por otra parte, pasa a sustituir y "suceder" a la CECA después de la prevista terminación de la vigencia del Tratado creador de ésta".³³

La reordenación orgánica llevó a plantear la conveniencia de mantener o no la dualidad Comisario de Relaciones Exteriores – Alto Representante de la Unión para la PESC. Consideremos su evolución en las tomas de posiciones adoptamos por la Comisión y por el Parlamento.

2. La comunicación de la Comisión "Un proyecto para la U.E."

La figura del Alto Representante de la U.E. para la PESC aparece valorada en un documento de la Comisión fechado el 22 de mayo de 2002.³⁴

La Comisión sitúa a Mister PESC en el conjunto del proyecto de tratado constitucional. Dentro del epígrafe 1.3 ("La Unión debe ejercer las responsabilidades propias de una potencia mundial"), la Comisión resalta que "desde hace algunos años se han conseguido progresos muy importantes en torno a la acción a veces decisiva del Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común".

Pero el colegio de comisarios consideraba necesario ir a una política exterior más eficaz y coherente, lo cual no significa que haya que ". comunitarizar la política exterior aplicando los procedimientos clásicos"... ni hacer que la política exterior sea más intergubernamental, ampliando las competencias de los Estados miembros y del Alto Representante en detrimento de la Comisión. Lo importante y necesario es la unicidad de iniciativa y la coherencia de la acción. Se trataría de "abrir una vía intermedia entre el statu quo y la comunitarización".

Entendían los miembros de la Comisión que había que superar la coexistencia de dos centros de gravedad. Uno, de inspiración y lógica intergubernamental, organizado en tor-

³³ *Tratado de Niza. Análisis, comentario y texto*, por P.Sáenz de Santamaría, A. Mangas, F. M. Mariño, D. Ruiz-Jarabo, R. Silva y C.J. Moreira, Madrid, 2002, pag.36.

³⁴ COM/2002/0247 final.

no al Alto Representante como “primera expresión de la voluntad común de los Estados miembros”, y otro, el Comisario de Relaciones Exteriores, basado en el método comunitario, adecuado “a definir de manera duradera el interés general de la Unión, desde la fase de análisis e iniciativa hasta la movilización de los recursos e instrumentos comunes”.

Esa división, esa dualidad, era – a juicio de la Comisión - una fuente de ineficacia. “No es concebible para la credibilidad y la coherencia de la política exterior, que el Alto Representante haga propuestas sin señalar los medios que se utilizarán para aplicarlas, como tampoco lo es más que un organismo externo a la Comisión disponga a discreción de los medios materiales y los instrumentos que la Comisión gestiona y de los que es responsable en el ámbito político y presupuestario”.

Por tanto, en el futuro debería existir “un centro de gravedad único” que “pueda garantizar de manera estructural y duradera la consideración del interés general” y ese centro único debe estar en la Comisión. Consecuentemente, la Comisión propuso la fusión, por etapas, de las funciones del Alto Representante y del Comisario de Relaciones Exteriores, con los siguientes rasgos:

- a) Debe ser miembro de la Comisión, por lo que tendría una doble legitimidad, procedente del acuerdo de los Estados miembros y de la investidura de la Comisión por el Parlamento.
- b) Debe tener un “estatuto particular”: ser elegido de común acuerdo por el Presidente designado de la Comisión y por el Consejo a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno.
- c) La fusión de funciones del Alto Representante-Comisario no implica que todos los aspectos de la política exterior, de seguridad y de defensa se traten por procedimientos idénticos. En materia de seguridad, habrá que distinguir la *función estratégica o diplomática*, la *función económica*, sobre todo en relación con la política de armamento, y la *función estrictamente militar* de preparación y realización de operaciones.
- d) La fusión requiere asimismo una adaptación de los modos de decisión de la Comisión: deben establecerse procedimientos internos diferentes cuando se trate de iniciativas de política exterior, de iniciativas en otros ámbitos (vgr., ayuda exterior, política comercial) o de iniciativas en materia de seguridad y defensa (que exigen una forma de trabajar particular, confidencial y rápida).
- e) Dado que la representación única de los intereses colectivos es fundamental y la multiplicidad de voces en las crisis internacionales debilitan la credibilidad de la Unión, el Alto Representante/Comisario debería ejercer el control de la función de portavoz. Lo cual no significa que no pueda pedir a un determinado Estado miembro que defienda las posiciones colectivas o asuma el papel de mediador si lo justifican razones objetivas.

Estas apreciaciones de la Comisión supusieron tomas de posición en el debate existente, en torno y en el curso de la Convención redactora del proyecto de Constitución, entre distintas opciones, en particular por lo que se refiere al mantenimiento de las dos figuras de Comisario de Relaciones Exteriores y Ministro de Asuntos Exteriores o, por el contrario, la fusión de las funciones de uno y otro en el Ministro. En la práctica se ha venido dando un cierto solapamiento entre uno y otro.

Algunos Estados miembros (Gran Bretaña, Irlanda) preferían mantener los dos cargos, bien que coordinando mejor sus funciones y actividades. Bélgica se mostró partidaria de mantener las dos cargos, partiendo de la idea de que las relaciones exteriores de la Unión deben seguir un método más comunitario cuando se trate de actividades que sean prolongación de las políticas internas de la Unión, pero que es preferible aplicar un método más intergubernamental para la puesta en marcha de una política exterior de la Unión.. Otros Estados (Alemania, Italia, Francia, Grecia, Finlandia) se mostraron partidarios de la fusión, aunque tenían divergencias en cuanto a si debía depender de la Comisión o del Consejo.

3. La posición del Parlamento Europeo

El Informe sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa presentado al Parlamento Europeo³⁵, bajo el epígrafe “Más eficacia y una mayor presencia en el mundo”, afirma que para aumentar notablemente la visibilidad de la Unión y su capacidad de actuar a escala planetaria, se debe articular los siguientes elementos:

- a) La atribución a la Unión de personalidad jurídica (antes otorgada a la Comunidad Europea), lo cual incrementará su capacidad de actuar en el ámbito de las relaciones internacionales y le permitirá ser parte de los acuerdos internacionales.
- b) La fusión del Alto Representante y del Comisario responsable de las Relaciones Internacionales en un único Ministro de Asuntos Exteriores, que será Vicepresidente de la Comisión, presidirá el Consejo de Asuntos Exteriores y hablará en nombre de la Unión en aquellos temas sobre los que exista una posición común.

Al Ministro de Asuntos Exteriores se le dota de una doble función institucional, en la medida en que será el encargado de dirigir la Política Exterior y de Seguridad Común, preside el Consejo de Asuntos Exteriores, presenta propuestas y asegura la ejecución de las decisiones del Consejo. Deberá ser también Vicepresidente de la Comisión y asume las responsabilidades de esta institución en el ámbito de las relaciones exteriores y coordina todos los aspectos de la acción exterior de la Unión.³⁶

El Ministro es, por tanto, miembro de la Comisión, pero tiene un estatuto especial:

- i) En lo que se refiere a los procedimientos para su designación (nombramiento por

³⁵ Informe sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, ponentes Richard Corbett e Iñigo Méndez de Lugo, Guía de la sesión, 10-13 de enero de 2005, Estrasburgo.

³⁶ Informe cit., pag. 40.

el Consejo Europeo por mayoría cualificada, con la conformidad del Presidente de la Comisión) y eventuales destitución (por el Consejo Europeo con el mismo procedimiento) y dimisión (que debe presentar si el Presidente de la Comisión se la pide).
 ii) En tanto que miembro de la Comisión, deberá someterse al voto de investidura del Colegio por el Parlamento Europeo y estará sometido a la dimisión colectiva si dicha Cámara aprueba una moción de censura.

- c) Se postula la organización de un servicio exterior único, que actuará bajo la responsabilidad del Ministro³⁷. Este servicio, a crear mediante decisión del Consejo, previas consulta al Parlamento y aprobación de la Comisión, estará compuesto por personal de la Comisión, de la Secretaría General del Consejo y de los servicios diplomáticos nacionales³⁸.
- d) La creación de un Consejo de Asuntos Exteriores autónomo, cuyo Presidente será el Ministro³⁹.

La formación de este Consejo de Asuntos Exteriores y la del Consejo de Asuntos Generales, son las únicas previstas en la Constitución. Las demás posibles formaciones dependen de una decisión a adoptar por el Consejo, por mayoría cualificada. Es este un indicio de la importancia que se otorga a tal Consejo.

4. El planteamiento orgánico en el texto del Tratado constitucional

4.1. El 29 de octubre de 2004, se firmó en Roma el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Sendos referendos de autorización para su ratificación en Francia y Holanda produjeron algún desconcierto y, finalmente, el abandono del proyecto.

En sede de competencias de la Unión, el art.I-16.1. afirma que la de política común que nos ocupa:

“abarcará todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política común de defensa que podrá concluir en una defensa común”.

Resonaron, pues, las expresiones del que fue art. B de Maastricht.

El mismo precepto convencional, en su párrafo 2. establece las obligaciones de los Estados miembros: i) La positiva de *“apoyar activamente y sin reservas la política exterior y de seguridad común de la Unión, con espíritu de lealtad y solidaridad mutua”* y respetar la actuación de la Unión en este ámbito. ii) La de abstenerse de *“toda acción contraria a los intereses de la Unión o que pueda mermar su eficacia”.*

³⁷ Informe cit, pag. 22.

³⁸ Informe cit., pag. 40.

³⁹ Informe cit., pag. 39.

El Tratado constitucional atribuía funciones específicas en materia de política exterior y de seguridad al Consejo Europeo, al Presidente del Consejo Europeo, al Consejo de Ministros, a la Comisión y al Ministro de Asuntos Exteriores.

Al Consejo Europeo le correspondería definir las orientaciones y prioridades políticas generales (art.I-21.1) y, en particular, definir las líneas estratégicas de la política exterior y de seguridad (art.I-24.3).

El Presidente del Consejo Europeo había de asumir “*en su rango y condición, la representación exterior de la Unión en los asuntos de política exterior y de seguridad común, sin perjuicio de las atribuciones del Ministro de Asuntos Exteriores*” (art.I-22.2, *in fine*). Se trataba, pues, de un papel representativo y de una plenipotencia tácita funcionalmente equivalentes a los de un Jefe de Estado.

La Comisión asume la representación exterior de la Unión exterior de la Unión “*con excepción de la política exterior y de seguridad común y de los demás casos previstos por la Constitución*”. (art.I-26.1).

Al Consejo de Ministros, en su formación de Consejo de Asuntos Exteriores, “*elaborará la acción exterior de la Unión atendiendo a las líneas estratégicas definidas por el Consejo Europeo y velará por la coherencia de la actuación de la Unión*” (art.I-24.3.)

4.2. El Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión sería nombrado por el Consejo Europeo, por mayoría cualificada., con aprobación del Presidente de la Comisión .Por el mismo procedimiento, el Consejo Europeo podrá poner fin a su mandato.(art.I-28.1).

A los demás Vicepresidentes los nombra el Presidente de la Comisión - art.I-27.2, c), tras el correspondiente control parlamentario.

El Tratado preveía específicamente la aprobación previa de su nombramiento por el Parlamento a la vez (“*colegiadamente*”) que para el Presidente y los demás miembros de la Comisión, según dispone el art. I-27.2:

“El Presidente, el Ministro de AAEE y los demás miembros de la Comisión se someterán colegiadamente al voto de aprobación del Parlamento. Sobre la base de dicha aprobación, la Comisión será nombrada por el Consejo Europeo por mayoría cualificada”.

Al igual que a los demás miembros de la Comisión, el Presidente podía pedirle al Ministro de Exteriores que presente su dimisión (art.I,27.3,c, *in fine*) y, en ese caso, éste debe hacerlo “*con arreglo al procedimiento establecido en el art.I.28*”, es decir, es al Consejo Europeo al que le corresponde poner fin a un mandato que él mismo confirió.

En su condición de miembro de la Comisión, el Ministro está sometido a la responsabilidad colegiada de ésta ante el Parlamento Europeo en caso de una eventual moción de censura de conformidad con el art.III-340. Así lo establecía el art.I-26.8. que – nuevamente refiriéndose a él de manera específica – dice que el Ministro de

Exteriores, en el supuesto indicado, “deberá dimitir del cargo que ejerce en la Comisión”.

4.2.1. Posición institucional y funciones:

El Ministro de Asuntos Exteriores habría de tener una posición híbrida, establecida quizás en busca de que sirviera de correa de transmisión interinstitucional e instrumento de coherencia política. En efecto, en él concurriría una quintuple condición:

- i) Participa en los trabajos del Consejo Europeo (art I-21.2.), pero no forma parte de su composición (Jefes de Estado o de Gobierno y Presidente de la Comisión).
- ii) Es mandatario del Consejo⁴⁰ “para la ejecución de la política exterior y de seguridad común” (PESC) y “actuará del mismo modo en relación con la política común de seguridad y defensa” (PESD) (art.I-28.2). Por tanto, propiamente es Mister PESC y Mister PESD⁴¹.

Pero la suerte política de este mandatario del Consejo Europeo estaba vinculada a la de la Comisión en caso de una eventual y aprobada moción de censura, puesto que el art.I.26.8.disponía: “...El Parlamento podrá votar una moción de censura contra la Comisión de conformidad con el art.III-340. Si se aprueba dicha moción los miembros de la Comisión deberán dimitir colectivamente y el ministro de Asuntos Exteriores de la Unión deberá dimitir del cargo que ejerce en la Comisión”

- iii) Es uno de los Vicepresidentes de la Comisión (arts.I, 26.5 y 28.4) y miembro de ella (art.I-26.5, 6 y 8). En relación con esta función, el art.I-28.4 disponía que: “Velará por la coherencia de la acción exterior de la Unión. Se encargará, dentro de la Comisión, de las responsabilidades que incumben a la misma en el ámbito de las relaciones exteriores y de la coordinación de los demás aspectos de la acción exterior de la Unión...”.

Entiendo que la primera frase de este precepto no tenía una buena colocación sistemática, puesto que esa actividad de “velar por la coherencia de la acción exterior de la Unión”, no debería vincularse tanto a su posición dentro de la Comisión, dado que le corresponde al Ministro de Exteriores en su condición de mandatario del Consejo. Los arts. 24-I.3, referido al Consejo de Ministros, y el I-28.4., relativo al Ministro, tenían idéntica redacción cuando hablan de esta función.

⁴⁰El art.I-23 identifica como “Consejo” al Consejo de Ministros, pero la literalidad del art.I-28.2 al llamar “mandatario del Consejo” al Alto Representante induce a confusión sobre si se trata del Consejo Europeo o del Consejo de Ministros. Con frecuencia se incurre en esta imprecisión.

⁴¹Así lo indican su presencia y papel en numerosos instrumentos organizativos como, por ejemplo: la acción común del Consejo de 20 de julio de 2001 relativa a la creación de un Centro de Satélites de la U.E.(2201/555/PESC, DOCE, 25.7.2201, L.200/5), la acción conjunta del Consejo de 2 de julio de 2201 relativa a la creación de un Instituto de Estudios de la Seguridad de la U.E. (DOCE, 27.7.2201, L.200/1), la decisión del Consejo de 22 de enero de 2001 relativa a la creación del Estado Mayor de la U.E (2001/80/PESC, DOCE.301.2001, L.27/7), las acciones comunes relativas a los Representantes Especiales en los asuntos de Bosnia y Herzegovina, en el Cáucaso Meridional, y otros, la acción común del Consejo de 11 de marzo de 2202 relativa a la Misión de Policía de la U.E (2002/210/PESC, DOCE 13.3.2002, L.70/1), la acción común del Consejo 2004/551/PESC, 12 de julio de 2004 sobre la creación de la Agencia Europea de Defensa (DOUE 17.7.2004, L.245/17), la acción común del Consejo de 18 de julio de 2005 para la creación de la Escuela Europea de Seguridad y Defensa (EESD9 (DOUE, 26.7.2205, L 194/15), etc.

Claro está que (para evitar situaciones esquizoides) debía desempeñarla también como miembro-Vicepresidente de la Comisión y aun en virtud de la función que le atribuye el art.I-28.2. Opino que la alusión a dicha función debería haberse situado mejor junto a la que – a mi entender – era la más definitoria y específica del papel del Ministro comunitario de Exteriores: la recogida en el art.I-28.2: “*estará al frente de la política exterior y de seguridad común de la Unión*”. También esta expresión necesita mayor concreción, habida cuenta de las competencias que, en la materia, tienen en Consejo Europeo y el de Ministros. No obstante, es obvia su condición de plenipotenciario tácito.

La alusión a la tarea de “*coordinación de los demás aspectos de las relaciones exteriores de la Unión*”, es decir, los que no corresponden a las funciones de la Comisión parece que podemos entenderla como una referencia a las funciones que desempeñan, de una parte, el Consejo Europeo (“*dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones y prioridades políticas generales*”, art.I-21.1.) y , de otra, el Consejo de Ministros en su formación de Consejo de Asuntos Exteriores, bajo la presidencia del Ministro (“*elaborará la acción exterior de la Unión atendiendo a las líneas estratégicas definidas por el Consejo Europeo y velará por la coherencia de la actuación de la Unión*”, art I-24.3).

iiii) Preside el Consejo de Asuntos Exteriores (art.I.28.3). Esta su presidencia es permanente; está excluida de los turnos de rotación a que se refiere el art.I-24.7.: “*La presidencia de las formaciones del Consejo, con excepción de la de Asuntos Exteriores, será desempeñada por los representantes de los Estados miembros en el Consejo mediante un sistema de rotación igual, de conformidad con las condiciones establecidas por una decisión europea del Consejo Europeo. El Consejo Europeo se pronunciará por mayoría cualificada*”

El Consejo de Asuntos Exteriores, que es una formación del Consejo de Ministros, “*elaborará la acción exterior de la Unión atendiendo a las líneas estratégicas definidas por el Consejo Europeo y velará por la coherencia de la actuación de la Unión*”(art.I-24.3). Al Ministro le corresponde contribuir con sus propuestas a elaborar tal política (art.I-28.2). De modo que el Ministro tiene funciones de propuesta y de ejecución

Pero el Ministro de Exteriores, que hubiera sido el único llamado Ministro y la única autoridad comunitaria de la que podría decirse que era entera y puramente comunitaria no hubiera sido miembro del Consejo de Ministros de la Unión.⁴², puesto que no aparecía como tal en el art.I-32.2.del proyecto constitucional.

4.2.2. En lo que se refiere a procedimientos, el art.I-28.4 establecía que el Ministro de Asuntos Exteriores, en el ejercicio de sus responsabilidades dentro de la Comisión, quedaba sometido a los procedimientos de funcionamiento de ésta en la medida en que no

⁴²La nomenclatura de la Constitución (siguiendo la que ya se venía utilizando) habla de un Ministro, que no encaja en la primera acepción que utiliza el Diccionario R.A.E. (“persona que dirige cada uno de los Departamentos ministeriales en que se divide la gobernación del Estado”), sino en la segunda (“persona que ejerce algún oficio, empleo o, ministerio”), tercera (persona que ministra algo”) o cuarta (el que va comisionado o enviado por otro”).

sea incompatible con los apartados 2 (está al frente de las políticas exterior y de seguridad común y “actuará del mismo modo” respecto de la política de seguridad y defensa, y es mandatario del Consejo Europeo para la ejecución de dichas políticas) y 3 (preside el Consejo de Asuntos Exteriores) del citado precepto.

Este aspecto de los procedimientos muestra una vez más la naturaleza híbrida y compleja del Ministro y de su actividad y responsabilidades políticas, lo cual requeriría, en su caso, una notoria habilidad y talento para el equilibrio por parte del titular del cargo y la necesaria decantación política y jurídica a que diera lugar su ejercicio práctico.

Desechado el proyecto de Tratado que estatuyó la Constitución Europea, tras su fracaso en los referendos celebrados en Francia y en Holanda, a la Unión se le abren las posibilidades y perspectivas establecidas en el Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007.

IV. LAS POLÍTICAS EXTERIOR Y DE SEGURIDAD Y DE SEGURIDAD Y DEFENSA Y SUS INSTRUMENTOS ORGÁNICOS EN EL TRATADO DE LISBOA DE 2007

Por el Tratado de Lisboa, el “Tratado constitutivo de la CE” se convierte en el “Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”, a tenor del art.2.1) y 2), y del art. 1. 1) c, disposición 11 de las generales.⁴³

Y la Unión “sustituye y sucede a la Comunidad Europea” (TL, art.1, disposición general 2, b).⁴⁴

1.1. Los principios:

En el nuevo Capítulo 1 del TUE, art.10 A, bajo la rúbrica “Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión”, se exponen los principios que han inspirado la creación, desarrollo y ampliación de dicha acción y que la Unión “pretende fomentar en el resto del mundo”, a saber: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto a la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho Internacional.

Las referencias a la Carta de las N.U., a la democracia, al Estado de Derecho, a los derechos humanos, a los principios del Derecho Internacional, etc. aparecían en el art. III.292 del texto de la *non nata* Constitución.

⁴³En el curso de las páginas que siguen emplearé las siguiente siglas: TL, Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007; TUE, Tratado de la Unión Europea; TFUE, Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

⁴⁴De acuerdo con el art.2 del Tratado de Lisboa, las expresiones “la Comunidad” y “la Comunidad Europea” se sustituyen por “la Unión”, “de las Comunidades Europeas” y “de la CEE” se sustituyen por “de la Unión Europea”, y los adjetivos “comunitario/a” se sustituyen por “de la Unión”.

1.2. Políticas y acciones comunes

La Unión tiene competencia para definir y ejecutar “políticas comunes y acciones” en todos los ámbitos de las relaciones internacionales’.

Ya el art.III-294.3 del Tratado constitucional preveía como instrumentos de la política exterior de la Unión las “orientaciones generales” y las “decisiones europeas” para que se establecieran: *i*) las acciones que va a realizar la Unión, *ii*) las posiciones que va a adoptar la Unión, *iii*) las modalidades de ejecución de las decisiones europeas contempladas en los incisos *i* y *ii*”. Y el art.III-292.2 hablaba de la definición y ejecución de “políticas comunes y acciones” por parte de la Unión.

Los objetivos de tales políticas y acciones son los siguientes: (TUE, nuevo art.10 A; TL.art.1, disposición general 24):

- a) Defender sus valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad.
- b) Consolidar y respaldar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho Internacional.
- c) Mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional, conforme a los propósito y principios de la Carta de las Naciones Unidas, así como a los principios del Acta Final de Helsinki y a los objetivos de la Carta de París, incluidos los relacionados con las fronteras exteriores.
- d) Apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza.
- e) Fomentar la integración de todos los países en la economía mundial, entre otras cosas mediante la supresión progresiva de los obstáculos al comercio internacional.
- f) Contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y de la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales, para lograr el desarrollo sostenible.
- g) Ayudar a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o de origen humano.
- h) Promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza mundial.

En su nueva redacción el art.12 TUE establece que la Unión dirigirá su política exterior y de seguridad común mediante los siguientes instrumentos:) a) Definiendo sus orientaciones generales. b) Adoptando decisiones en las que se establezcan: acciones, posiciones y modalidades de ejecución de las decisiones. c) Fortaleciendo la cooperación sistemática entre los Estados miembros para llevar a cabo sus políticas.

1.3. Funciones y competencias del Consejo Europeo y de la Comisión

Respecto de las funciones y competencias de las instituciones comunitarias en materia de acción exterior, en el Tratado de Lisboa existen los siguientes elementos:

- 1) Corresponde al Consejo Europeo el nombramiento del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y de Política de Seguridad (art.9 E TUE, art.1, disposición general 19 TL).
- 2) El TL (art.2, disposición de aplicación general 191) modifica el art.205 del TUE en lo que se refiere al cómputo de mayorías cualificadas para la adopción de sus actos en razón de que las propuestas formuladas al Consejo Europeo provengan de la Comisión o del Alto Representante.
- 3) La organización y funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior es competencia del Consejo, que se pronunciará a propuesta del Alto representante, previas consulta al Parlamento y aprobación de la Comisión (art.13 bis TUE, arts.1.disposición general 30.3 TL).
- 4) Se atribuye a la Comisión la representación exterior de la Unión “ *con excepción de la política exterior y de seguridad común y en los demás casos previstos por los Tratados*”(art.9 D del TUE, resultante del de Lisboa, art.1, disposición general 18.1.).
- 5) Se incluye al Alto Representante en la composición de la Comisión (art.9 D.4. y 6.c del TUE; art.1. disposición general 18 del TL) y el sometimiento de su designación al voto de aprobación del Parlamento (art.9 D.7; TL.art. 1,disposición general 18).
- 6) Respecto del Consejo de Asuntos Exteriores: Se excepciona al Consejo de Asuntos Exteriores de la competencia del Consejo Europeo para adoptar una decisión sobre su composición y su presidencia, puesto que éstas vienen determinadas ya por disposiciones del Tratado de Lisboa (nueva redacción del TUE.art.20.1,ter.; TL, art.2,disposición general 189).

1.4. El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad

Existe una clara influencia e incluso la continuidad entre la configuración orgánica que del responsable de la política exterior y de seguridad de la Unión hacía el Tratado constitucional y la que hace el TL. Ha habido más de sacrificio del cuestionable y cuestionado nombre de “Ministro” que en lo referente a las funciones del cargo⁴⁵.

El Alto Representante es nombrado por el Consejo Europeo, por mayoría cualificada, con la aprobación del Presidente de la Comisión. El propio Consejo Europeo puede poner

⁴⁵Vid.el proyectado Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, art.I-28 y art.III- 294 a 307 el III-309.

fin a su mandato por el mismo procedimiento (TL,art.1, disposición general 19.1).Se trata de una traslación del art.I-28 del texto de la proyectada Constitución.

A tenor del art.1, disposición general 16 del TL se inserta un art. 9B en el TUE en el que, tras disponer la composición del Consejo Europeo (Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, su propio Presidente y el Presidente de la Comisión) se establece que *“participará en sus trabajos el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad”*. Por tanto, el Alto Representante no es miembro del Consejo Europeo, no tiene voto en él, pero podrá ser escuchada su voz, participa en trabajos, no en decisiones.

El Alto Representante forma parte de la Comisión (TL,art.1, disposición general 18.4) y, colegiadamente con el Presidente y demás miembros de la Comisión está sometido al voto de aprobación del Parlamento Europeo (TL,art.1. disposición general 18, 7). Es Vicepresidente de la Comisión (TL, art.1, disposiciones generales 18,6.c y 19.4). Coincide con lo previsto en los arts.I- 26.5 y 28.4 del texto constitucional.

Las funciones del Alto Representante son las siguientes:

A) En relación con la Política Exterior y de Seguridad

- a) *“Estará al frente de la política exterior y de seguridad común de la Unión”* (TL,art.1, dispos.gral.19.2.). Nuevamente estamos ante una traslación, en este caso, del art.I-28 de la “non nata” Constitución.

No se explicita suficientemente a qué se refiere esta expresión de “estar al frente” de la política exterior y de seguridad.

Considero, sin embargo, que un mayor detalle encontramos en algunas expresiones del TL, tales como:

- *“Velará por la coherencia de la acción exterior de la Unión”* (disposición 19.4. del art.1). El ejercicio de ese “velar” pienso que hay que subsumirlo dentro de la función de propuesta, pero que no atribuye ninguna tarea de adopción de decisiones. Es repetición de art.I.28 del texto del tratado constitucional.

- *“Se encargará, dentro de la Comisión, de las responsabilidades que incumben a la misma en el ámbito de las relaciones exteriores y de la coordinación de los demás aspectos de la acción exterior de la Unión”*. Es decir, viene a sustituir y ocupar dentro de la Comisión el puesto y las funciones que desempeñaba el Comisario de Relaciones Exteriores, desapareciendo así la dualidad orgánica anteriormente existente Comisario-Alto Representante.

Por ello dispone el TL, art.1. disposición general.19.4) que *“en el ejercicio de estas responsabilidades dentro de la Comisión, y exclusivamente por lo que respecta a las mismas, el Alto Representante estará sujeto a los procedimientos por los que se rige el funcionamiento de la Comisión en la medida en que ello sea com-*

patible con los apartados 2 y 3", es decir, las funciones que le corresponden en tanto que Alto Representante (estar al frente, proponer, ejecutar como mandatario del Consejo y del Consejo Europeo) y como presidente del Consejo de Asuntos Exteriores.

Esta disposición - con la misma redacción que el art.I-28 de la Constitución - muestra la naturaleza híbrida del papel de este miembro de la Comisión que, a su vez tiene atribuidas unas competencias específicas por su condición de Alto Representante y de presidente de otra institución comunitaria, el Consejo en su composición y funciones de Consejo de Asuntos Exteriores.

b) Función de representación: ... "representará a la Unión en las materias concernientes a la política exterior y de seguridad común. Dirigirá el diálogo político con terceros en nombre de la Unión y expresará la opinión de la Unión en las organizaciones internacionales y en las conferencias internacionales".

El fenecido Tratado estatuyente de la Constitución preveía, en su art. art.III- 327, que a la Comisión y al Ministro de Asuntos Exteriores le correspondiera aplicar lo dispuesto en él respecto de la cooperación de la Unión con los órganos y organismos especializados de las N.U., con el Consejo de Europa, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, y el mantenimiento de "relaciones apropiadas" con otras organizaciones internacionales.

Las funciones que se encomiendan, en este terreno, al Alto Representante son ordinariamente atribuidas a altos niveles de la representación diplomática: representar a la Unión en las materias de política exterior y seguridad común, participar y dirigir el diálogo político con terceros y expresar la opinión de la Unión ante organizaciones y conferencias internacionales, con respeto al marco y niveles de competencias que corresponden al Consejo Europeo, al Consejo y a la Comisión.

c) Función de propuesta: "Contribuirá con sus propuestas a elaborar dicha política" (TL, art.1. disposiciones generales.19.2 y 30.1).

En el nuevo art.10.B.2.TUE se prevé que el Alto Representante, conjuntamente con la Comisión, presente al Consejo propuesta en el ámbito de la política exterior y de seguridad y que la Comisión lo haga, conjuntamente con el Alto Representante, en los demás ámbitos de la política exterior.

En su nueva redacción el art.22 del TUE (TL, art.1. disposición general.33,a) se habla de la presentación al Consejo de iniciativas o propuestas por parte de cualquier Estado miembro, del Alto Representante por sí mismo, o éste con el apoyo de la Comisión.

En relación con la financiación de iniciativas en el marco de la política exterior, el art.1, disposición general. 47,d) del TL le atribuye al Alto Representante la

función de proponer al Consejo las modalidades de constitución y financiación del fondo inicial, las modalidades de su gestión y las modalidades de control financiero.

- d) *Función de ejecución*: ejecutará la política exterior y de seguridad común, como mandatario del Consejo (TL, art.1.dispos.gral.19.2) y del Consejo Europeo (art.1. disposición. general.30.1.). Es otro elemento más tomado del art.I-28 de la proyectada Constitución.
- e) *Preside el Consejo de Asuntos Exteriores* (TL, art.1., disposiciones generales.19.3, 30.1. y 17.9). Estamos ante otra traslación del art.I-28.3. del texto constitucional.

Esta presidencia no parece que tenga atribuidas otras funciones que las genéricas de la dirección y organización de los trabajos colegiados y, en su caso, las que se le pudieran encomendar por el propio Consejo de Asuntos Exteriores.

A tenor del art.1. disposición.general.35.c) del TL, “*cuando el Consejo Europeo o el Consejo haya establecido un enfoque común de la Unión en el sentido del párrafo primero, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros coordinarán su actuación en el seno del Consejo*”

- f) *En relación con el Parlamento*: Le corresponden, a tenor del nuevo art.21 TUE, tres funciones: *i)* Consultar periódicamente con el Parlamento los aspectos principales y las opciones fundamentales de la política exterior y de seguridad común y de la política de seguridad y defensa. *ii)* Informar a la Cámara de la evolución de dichas políticas y responder a las preguntas que se le dirijan en ella. *iii)* Velar por que se tengan en cuenta las opiniones del Parlamento.
- g) *Función de asistencia al Consejo Europeo y al Consejo* en el mantenimiento de la coherencia entre los distintos ámbitos de la acción exterior de la Unión y entre éstos y sus demás políticas (TL.art.1,disposición.general.24., nuevo art.10.A.3).
- h) *Servicio exterior* : El art.13 bis TUE, en su nueva redacción (TL.art.1 disposición general 30,3), afirma que el Alto Representante “*se apoyará en un servicio europeo de acción exterior*”, compuesto por los funcionarios de los servicios competentes de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión y por personal en comisión de servicios de los servicios diplomáticos nacionales. Su organización y funcionamiento se establecerán por decisión del Consejo, a propuesta del Alto Representante, previas consulta al Parlamento y aprobación por la Comisión. Trabaja en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros.

El texto convencional le atribuye al Alto Representante una función de propuesta sobre la organización y funcionamiento de ese servicio exterior y la posibilidad de utilizarlo en apoyo del ejercicio de sus funciones. No se le atribuye, al menos

expresamente, la dirección orgánica. Habrá, pues, que esperar a que mediante actos posteriores, el Consejo profile con más detalle ese servicio exterior.

B) En relación con la Política común de Seguridad y Defensa

El TL inserta un art.28, que recoge el texto del art.17 TUE y lo modifica de la siguiente manera:

*“1. La política común de seguridad y defensa forma parte integrante de la política exterior y de seguridad común. Ofrecerá a la Unión una capacidad operativa basada en medios civiles y militares. La Unión podrá recurrir a dichos medios en misiones fuera de la Unión que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas...”*⁴⁶

2 .La política común de seguridad y defensa incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión. Esta conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad. En este caso el Consejo Europeo recomendará a los Estados miembros que adopten una decisión en este sentido de conformidad con sus respectivas normas constitucionales”.

Este texto tienen un contenido equivalente al que fue art.B del Tratado de Maastricht, con algún matiz: donde entonces se hablaba de “la realización de una política exterior y de seguridad común que incluya en el futuro, la definición de una política de defensa común, que podría conducir, en su momento, a una defensa común”, ahora se afirma, de manera más rotunda, menos aplazada para un futuro, que la política de seguridad y defensa incluirá la definición progresiva de una política común de defensa, que conducirá a una defensa común, eso sí, una vez que el Consejo Europeo lo decida por unanimidad.

En relación con esta política, el TL regula las competencias y funciones del Consejo Europeo, del Consejo y del Alto Representante en los siguientes términos:

a) Funciones de propuesta y de decisión relativas a la política de seguridad y defensa:

A tenor del art.28.A: “4. El Consejo adoptará por unanimidad, a propuesta del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad o a iniciativa de un Estado miembro, las decisiones relativas a la política común de seguridad y defensa, incluidas las relativas al inicio de una misión contemplada en el presente artículo. El Alto Representante podrá proponer que se recurra a medios nacionales y a los instrumentos de la Unión, en su caso conjuntamente con la Comisión”.

⁴⁶Vid en el proyectado Tratado constitucional: art.I-41 (Disposiciones particulares relativas a la política común de seguridad y defensa) y arts.III- 309 a 312 (Política común de seguridad y defensa)

b) Funciones de decisión y de coordinación en la ejecución y gestión de misiones:

Dice al respecto el nuevo art.28 B:”2. *El Consejo adoptará las decisiones relativas a las misiones contempladas en el apartado 1, y en ellas definirá el objetivo y el alcance de estas misiones y las normas generales para su ejecución. El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, bajo la autoridad del Consejo y en contacto estrecho y permanente con el Comité Político y de Seguridad, se hará cargo de la coordinación de los aspectos civiles y militares de dichas misiones*”. Ya el art.I.28.2 de la Constitución atribuía estas funciones al Alto Representante.

Y el art.28 C establece:” *En el marco de las decisiones adoptadas de conformidad con el art.28 B, el Consejo podrá encomendar la realización de una misión a un grupo de Estados miembros que lo deseen y que dispongan de las capacidades necesarias para tal misión. La gestión de la misión se acordará entre dichos Estados miembros en asociación con el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad*”.

El fenecido Tratado estatuyente de la Constitución preveía, en su art. art.III- 327, que a la Comisión y al Ministro de Asuntos Exteriores le correspondiera aplicar lo dispuesto en ese artículo respecto de la cooperación de la Unión con los órganos y organismos especializados de las N.U., con el Consejo de Europa, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, y el mantenimiento de “relaciones apropiadas” con otras organizaciones internacionales.