

# LA UNIÓN EUROPEA EN EL CONCIERTO DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

PAZ ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA \*

SUMARIO: I. Introducción. II. El estado de la personalidad jurídica internacional de la Unión. III. La personalidad jurídica internacional de la CE y su capacidad para participar en organizaciones internacionales. IV. Las relaciones entre la Comunidad Europea y las organizaciones internacionales: análisis de las distintas manifestaciones. V. La CE en la FAO. VI. La CE en la OMC. VII. Un problema común a la participación en la FAO y en la OMC: La conformación de la voluntad en los casos de participación compartida. VIII. La participación de la CE en las organizaciones regionales de pesca. IX. La representación en las instituciones financieras internacionales. X. La UE y las Naciones Unidas. XI. La UE y el Consejo de Europa. XII. Final.

## I. INTRODUCCIÓN

El tema se enmarca dentro de uno de los sectores más atractivos y al mismo tiempo más complejos del proceso de integración europea, cual es el de las relaciones exteriores de la UE.

En efecto, la Unión opera en el plano internacional con una expansión continua de sus acciones, en coherencia con el objetivo de reforzar «la identidad y la independencia europeas con el fin de fomentar la paz, la seguridad y el progreso en Europa y en el mundo», como proclama el preámbulo del TUE. Esto se traduce en una red de relaciones con formas e intensidades diversas, que comprenden su presencia en un número elevado de conferencias y convenios internacionales y en organizaciones internacionales, universales y regionales.

El avance hacia la Unión política al que responde precisamente la creación de la UE, la ampliación de ésta y los cambios producidos en la sociedad internacional, han

---

\* Catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Oviedo.

convertido a la Unión en un importante actor de las relaciones internacionales, con un peso político creciente.

Sin embargo, al mismo tiempo, las relaciones exteriores de la UE ponen de manifiesto el carácter incompleto del proceso de construcción de Europa y sus contradicciones, en particular, la dialéctica continua entre las instancias de integración e intergubernamentales. Al estudiar la acción exterior y, en concreto, la presencia de la UE en el conjunto de las organizaciones internacionales la realidad es que la UE es todavía —como dice el TUE— una etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha y que se fundamenta en las Comunidades Europeas y también en formas de cooperación intergubernamental. A. Rosas ha señalado que la UE es un conglomerado híbrido situado en algún lugar entre un Estado y una organización internacional y que dada la compleja naturaleza de la UE y las Comunidades como actor internacional, los terceros Estados se ven obligados a enfrentarse a un confuso menú de competencias y actores <sup>1</sup>.

Estas características se ponen de relieve constantemente en el tema que voy a desarrollar, hasta el punto de que —como veremos— técnicamente no se puede hablar sólo de la UE sino también de la Comunidad Europea, porque la personalidad jurídica de la UE es, en la más optimista de las valoraciones, mínima y porque las manifestaciones más intensas de la participación en organizaciones internacionales son las que se derivan del ejercicio de competencias en el pilar comunitario. Esto es lo que explica por ejemplo que en la literatura científica sobre la cuestión sea habitual que aunque en los títulos se cite a la UE, en los contenidos se pase inmediatamente a hablar de la Comunidad Europea.

Así pues, el punto de partida para el análisis es el estudio de la capacidad de la UE y de la Comunidad Europea para desarrollar una acción exterior, ya sea general o vinculada a las organizaciones internacionales.

## II. EL ESTADO DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA INTERNACIONAL DE LA UNIÓN

La cuestión no es pacífica en la doctrina: hay un grupo nutrido de autores que adoptan una postura negativa, basándose en el silencio del TUE al respecto y en los trabajos preparatorios de los tratados de Maastricht y Amsterdam <sup>2</sup>; otros, en cambio, se pronuncian más matizadamente a favor de una personalidad jurídica embrionaria,

<sup>1</sup> A. ROSAS, «Mixed Union - Mixed Agreements», *International Law Aspects of the European Union* (M. Koskenniemi ed.), Kluwer Law International, La Haya, 1998, p. 125.

<sup>2</sup> D. VIGNES, «L'absence de personnalité juridique de l'Union Européenne: Amsterdam persiste et signe», *Liber Amicorum Professor Ignaz Seidl-Hohenveldern in honour of his 80<sup>th</sup> birthday*, (G. Hafner y otros, dir.), pp. 757 y ss.

de una «incipiente formación de una personalidad jurídica internacional»<sup>3</sup> o de una «personalidad jurídica presunta»<sup>4</sup>, en cuanto que sus actividades sólo pueden entenderse bajo la presunción de que la UE posee personalidad jurídica internacional.

En esta segunda vía, la base más firme proporcionada por el TUE está en los arts. 24 y 38 TUE, que como es sabido prevén que el Consejo, a impulso de su Presidencia, celebre acuerdos con terceros Estados o con organizaciones internacionales sobre materias de PESC o de CPJP. Si bien es cierto que la Declaración n.º 4 aneja al TUE, añadida por Amsterdam, establece que las disposiciones de esos artículos y cualquier acuerdo resultante de las mismas «no llevarán implícito ningún traspaso de competencias de los EEMM a la UE», también lo es que la atribución a la UE de esa capacidad de conclusión de tratados ha de suponer el reconocimiento de la personalidad jurídica internacional necesaria para su desarrollo. El Tratado de Niza puede venir a confirmar esta posición al añadir un apartado al art. 24 en el que se aclara que los acuerdos así celebrados serán vinculantes para las instituciones de la Unión.

La práctica de la UE refuerza esta interpretación<sup>5</sup>. Así, su acervo convencional basado en el art. 24 TUE cuenta ya con dos Acuerdos, uno con la República Federativa de Yugoslavia y otro con la ex República Yugoslava de Macedonia sobre las actividades de la Misión de Observación de la Unión en esos Estados. En las Decisiones del Consejo referentes a la celebración de estos acuerdos, de 9 de abril y 30 de agosto de 2001 respectivamente<sup>6</sup> se declara que «se autoriza al Presidente del Consejo a designar a la persona facultada para firmar el Acuerdo a fin de obligar a la UE».

En todo caso, ésta sería la única manifestación de la capacidad de actuar de la UE en el plano del derecho internacional y así las cosas, la UE no podría ser miembro de una OI. En noviembre de 2001, la Comisión de Asuntos Constitucionales del PE adoptó un Informe sobre la personalidad jurídica de la UE, del que fue ponente C. Carnero, en el que se señalan las consecuencias jurídicas de la falta de personalidad jurídica de la Unión y, entre otras, que en el plano del derecho internacional público la Unión no tiene capacidad para actuar y por ello no puede adherirse a una organización internacional, desempeñar el estatuto de observador o mantener relaciones di-

<sup>3</sup> M. PÉREZ GONZÁLEZ y N. STOFFEL VALLOTON, en *El Tratado de Amsterdam de la Unión Europea. Análisis y comentarios*, (M. Oreja Aguirre, dir., F. Fonseca Morillo, coord.), vol. I, McGraw-Hill, Madrid, 1998, pp. 187 y ss.

<sup>4</sup> J. KLABBERS, «Presumptive Personality: The European Union in International Law», *International Law Aspects of the European Union* (M. Koskeniemi ed.), cit., pp. 231 y ss. En general, sobre el tema vid. P. ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, J. A. GONZÁLEZ VEGA, B. FERNÁNDEZ PÉREZ, *Introducción al Derecho de la Unión Europea*, 2.ª ed., Eurolex, Madrid, 1999, pp. 369 y ss. y bibliografía allí citada en pp. 409 y ss. Vid. También la Nota dirigida por G. AMATO al Grupo «Personalidad jurídica» de la Convención Europea el 31 mayo 2002 (Doc. CONV 73/02, Bruselas, 31 mayo 2002) y el Informe final del Grupo III «Personalidad Jurídica» (Doc. CONV 305/02, Bruselas, 1 de octubre de 2002).

<sup>5</sup> Así lo estima N. FERNÁNDEZ SOLA, «La subjetividad internacional de la Unión Europea», *RDCE*, vol. 11, 2002, p. 106.

<sup>6</sup> *DOCE L* 125, de 5 mayo 2001; *DOCE L* 241, de 11 septiembre 2001.

plomáticas y también que la Unión carece de legitimación procesal activa o pasiva de forma que en caso de incumplimiento de un compromiso de derecho internacional público los responsables son los EEMM. Por todo ello, en la Resolución fruto del Informe se afirma que dotar a la Unión de personalidad jurídica «mejora la percepción de la Unión y su capacidad de acción, al facilitar la actividad política y contractual de la Unión a nivel bilateral y multilateral en la escena internacional, al igual que su presencia en las organizaciones internacionales»<sup>7</sup>.

Hasta que este objetivo se logre, la consecuencia del actual estado de cosas es la necesidad de integrar en el análisis a la CE, respecto de la cual también se han planteado cuestiones de personalidad jurídica internacional y de alcance de sus competencias en el ámbito internacional.

### III. LA PERSONALIDAD JURÍDICA INTERNACIONAL DE LA CE Y SU CAPACIDAD PARA PARTICIPAR EN ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

El modelo de relaciones exteriores recogido en los Tratados es cauto y poco explícito. Como se sabe, frente a la regulación más satisfactoria contenida en los Tratados CECA y CEEA, el art. 281 se limita a consignar que «La Comunidad tendrá personalidad jurídica», sin aclarar siquiera si se trata de personalidad jurídica internacional; paralelamente, otros artículos prevén la celebración de determinados tipos de tratados o el mantenimiento de relaciones con ciertas organizaciones internacionales. Cabe recordar que las dudas suscitadas por estas parcas previsiones, que afectaron tanto a la existencia o no de correspondencia entre las competencias atribuidas en el ámbito interno y el margen de actuación en el plano exterior como a la determinación del carácter exclusivo o concurrente de la competencia en cada caso, fueron resueltas progresivamente por el TJCE en sentido afirmativo en lo que respecta a la capacidad de acción exterior y en sentido más restrictivo en lo relativo a la exclusividad de la facultad comunitaria<sup>8</sup>.

En todo caso, la competencia para participar en organizaciones internacionales en la medida en que sea necesario para la consecución de un objetivo comunitario, no ofrece duda. Desde su adopción, el TCEE contenía los entonces arts. 229-231, ahora 302-304, en los que se prevé el mantenimiento de relaciones con las Naciones Unidas, el Consejo de Europa y la OCDE. Además, el art. 116 hoy derogado por el TUE, se ocupaba de asegurar la acción común de los Estados en las organizaciones internacionales de carácter económico. Posteriormente se han añadido otras disposiciones que también contemplan el establecimiento de relaciones con organizaciones internacionales: arts. 149.3 sobre educación, 150.3 sobre formación profesional, 151.3 sobre

<sup>7</sup> Resolución sobre la personalidad jurídica de la Unión Europea, de 14 de marzo de 2002.

<sup>8</sup> Dictamen 1/94, de 15 noviembre 1994, Dictamen 2/91, de 19 marzo 1993 y Dictamen 2/00, de 6 diciembre 2001.

cultura, 152.3 sobre salud pública, 170 sobre investigación y desarrollo tecnológico, 174.4 sobre medio ambiente, 181 sobre cooperación al desarrollo.

Por otra parte, el TJCE ha proclamado la competencia comunitaria para participar en la creación de organizaciones internacionales. Lo hizo en el Dictamen 1/76 relativo al Fondo europeo de inmovilización de la navegación interior, de 26 abril 1977, en el que señaló que la Comunidad tiene no sólo capacidad para entablar relaciones contractuales con un tercer Estado sino también competencia para, respetando el Tratado, participar con ese Estado en la instauración de una estructura orgánica adecuada. Añadió que la Comunidad puede asimismo participar con un Estado tercero para dotar a los órganos de dicho establecimiento de los poderes de decisión adecuados.

#### **IV. LAS RELACIONES ENTRE LA COMUNIDAD EUROPEA Y LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES: ANÁLISIS DE LAS DISTINTAS MANIFESTACIONES**

Con carácter general, la cuestión se enfrenta a un doble problema: desde la perspectiva interna, la capacidad de la Comunidad para actuar en otras organizaciones está condicionada como ya se ha visto a la existencia de competencia comunitaria y a la división de poderes entre aquélla y los Estados miembros; desde la perspectiva externa, la presencia de la CE en otra organización internacional está condicionada por el tratado constitutivo de ésta. Desde esta óptica, la necesidad de acomodarse al derecho institucional de cada organización supone que no basta con que se cumplan las condiciones impuestas por el derecho comunitario e incluso puede ocurrir que aunque la CE tenga capacidad conforme a su ordenamiento, no pueda obtener el estatuto que más le convenga por impedírselo las normas de la organización. En este caso, la solución pasaría por una enmienda del tratado constitutivo de tal organización, lo que depende de la voluntad política de sus miembros, que en ocasiones puede no existir.

Esto fue lo que ocurrió con la OIT, en la que la CE sólo tiene estatuto de observador y cuyos convenios sólo pueden ser adoptados por los Estados. En el Dictamen 2/91, a propósito del Convenio 170 de esa organización, el TJCE se vió obligado a reconocer que no podía «entrar en la consideración de los obstáculos a los que la Comunidad se enfrentaría, llegado el caso, en el ejercicio de su competencia, debido a determinadas normas establecidas por la Constitución de la OIT» y llegó a la conclusión de que si con arreglo a esa Constitución la Comunidad no puede celebrar por sí sola el citado Convenio, «su competencia externa podría ser ejercida, en su caso, a través de los EEMM, actuando solidariamente en interés de la Comunidad» y sobre la base de la obligación de cooperación entre la Comunidad y los EEMM derivada de la exigencia de unidad en la representación internacional de aquélla<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Al respecto, A. OLESTI RAYO, «La competencia comunitaria para concluir convenios en el marco de la OIT (comentario al dictamen 2/91 de 19 de marzo de 1993)», *RJE*, vol. 30, 1993, pp. 945-971.

Los mismos problemas se están empezando a plantear en relación con el desarrollo del derecho privado europeo a partir del art. 65 TCE modificado por el Tratado de Amsterdam, porque en la Conferencia de La Haya de Derecho internacional privado únicamente los Estados pueden ser partes en los convenios que se elaboren en su seno <sup>10</sup>.

Por otra parte, conviene tener en cuenta que el caso de la CE como organización de integración es absolutamente minoritario en el panorama de las organizaciones internacionales, que son en su inmensa mayoría intergubernamentales y por tanto no tienen las mismas necesidades de participación en otros entes. Esto explica en buena medida que el fenómeno sea poco contemplado por los tratados constitutivos de las distintas organizaciones.

El resultado de los condicionamientos internos y externos a los que me acabo de referir es que en la participación de la CE en las OI reina el más absoluto casuismo <sup>11</sup>. Si intentamos hacer una racionalización de la situación, lo que se puede decir es que las distintas manifestaciones de las relaciones son básicamente las siguientes:

#### a) La CE como observadora

Este es el estatuto más habitual de la CE en otras organizaciones internacionales. No obstante, hay que tener presente que, como se ha dicho, en la práctica la única característica común de todos estos casos en los que la Comunidad tiene estatuto de observador es que no tiene derecho de voto y que no contribuye al presupuesto de la organización <sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Sobre el tema, A. BORRÁS y E. PÉREZ VERA, «La Comisión especial sobre asuntos generales y política de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado (8-12 mayo 2000)», *REDI*, vol. LII, 2000, p. 272 y M. GARDEÑES SANTIAGO «El desarrollo del Derecho Internacional Privado tras el Tratado de Amsterdam», *RDCE*, vol. 11, 2002, pp. 248-249.

<sup>11</sup> Acerca de la participación de la CE en organizaciones internacionales, puede verse, entre otros, I. MACLEOD, I. D. HENDRY, S. HYETT, *The External Relations of the European Communities*, Clarendon Press, Oxford, 1996, pp. 164-207; R. FRID, *The Relations between the EC and International Organizations*, Kluwer Law International, La Haya, 1995; B. SARDELLA, «La partecipazione della Comunità Europea ad altre organizzazioni internazionali», *Le relazioni esterne dell'Unione Europea nel nuovo millennio*, (L. Daniele ed.), Giuffrè, Milán, pp. 215-244; J. A. MARTÍN BURGOS, «Los instrumentos jurídicos de las relaciones exteriores de la Unión (La conclusión de acuerdos por la Comunidad y su participación en organizaciones internacionales)», *España y el Tratado de la Unión Europea*. Colex, 1994, pp. 367-405; L. SERMET, «Actualité de l'adhésion de la Communauté Européenne aux organisations internationales et aux traités», *AFDI*, vol. XLIII, 1997, pp. 671-699; J. SACK, «The European Community's Membership of International Organizations», *CMLR*, vol. 32, 1995, pp. 1227-1256; J. ROLDÁN BARBERO, «La participación de la Unión Europea en organismos internacionales», *Acción exterior de la Unión Europea y comunidad internacional*, (F. Mariño Menéndez ed.), Universidad Carlos III de Madrid, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1998, pp. 243-271. Un panorama de la presencia de las Comunidades Europeas en las organizaciones internacionales se ofrece en Comisión de las Comunidades Europeas, *La Communauté européenne, les organisations internationales et les accords multilatéraux*, 3.ª ed. revisada, OPOCE, Luxemburgo, 1983 y en *Relations des Communautés Européennes avec les organisations internationales*, OPOCE, Luxemburgo, 1989. Lamentablemente, ninguna de estas dos obras tiene edición actualizada posterior.

<sup>12</sup> R. FRID, *op. cit.*, p. 171.

La CE tiene este estatuto ante diversos órganos principales y subsidiarios de Naciones Unidas, ante la mayoría de los organismos especializados y diversas organizaciones de carácter regional como la OCDE y el Consejo de Europa.

**b) La CE con participación reforzada<sup>13</sup> en una organización internacional o como miembro pleno**

La primera fórmula consiste en un estatuto superior al de observador pero inferior al de miembro pleno. La CE tiene este estatuto de participación reforzada en varias Conferencias internacionales dotadas de una estructura permanente, como la UNCTAD o la Conferencia de las Naciones Unidas sobre medio ambiente y desarrollo a través de la Comisión sobre desarrollo sostenible.

La CE es miembro *de iure* de la FAO, de varias organizaciones de pesquerías, de las organizaciones relacionadas con Acuerdos sobre productos básicos (aceite, azúcar, café) y de la OMC. En estos casos, el casuismo vuelve a aparecer, por ejemplo en el sistema de voto, porque hay supuestos en los que la CE tiene el mismo número de votos que el conjunto de sus Estados miembros que lo sea de la organización, ejerciéndose el voto de forma alternativa por aquélla o por éstos, nunca a la vez, según quien tenga la competencia, como ocurre en la FAO y en la OMC, mientras que en otros casos la Comunidad sólo tiene un voto, como sucede en las organizaciones de pesquerías.

**c) Las relaciones de cooperación**

A las manifestaciones anteriores hay que añadir las relaciones de cooperación entre la CE y otras organizaciones internacionales que también persiguen la integración regional. Así, se han celebrado acuerdos generales de cooperación con Mercosur y la Comunidad Andina. Pero en estos supuestos no hay presencia de la CE en la estructura de la otra organización.

Trazado esquemáticamente este panorama general de las relaciones de la CE con otras organizaciones, vamos a examinar algunos casos específicos, elegidos por su interés objetivo pero sin ánimo de exhaustividad.

## **V. LA CE EN LA FAO**

Aunque la CEE tuvo estatuto de observador desde 1962, con posterioridad se puso de relieve la insuficiencia de esta posición, sobre todo en relación con la participación en el proceso de toma de decisiones en la organización y, en particular, respecto a la celebración en su seno de acuerdos internacionales sobre alimentación y

---

<sup>13</sup> Expresión utilizada por R. FRID, *op. cit.*, p. 175.

agricultura, de los que no podían ser parte las organizaciones internacionales. Como recuerda F. X. Pons Rafols, el problema se puso de relieve cuando la Comisión de pesquerías del océano Índico propuso poner en marcha la celebración de un convenio internacional para crear la Comisión del Atún para el Océano Índico; entonces, la CEE se encontró con que su estatuto de observador no le permitía ni participar activamente en la negociación del convenio ni obligarse por él<sup>14</sup>. En junio de 1989, la Presidencia del Consejo envió una comunicación a la FAO en la que se señalaba que en aquella situación ni la Comunidad ni sus Estados miembros podían participar de forma satisfactoria en los trabajos de la organización en aquellos ámbitos en los que los Estados miembros de la Comunidad habían transferido sus competencias a ésta.

El resultado fue la adopción por la FAO en 1991 de unas enmiendas a la Constitución de la FAO y a su Reglamento General para permitir la admisión como miembro de organizaciones regionales de integración económica (REIO). Las enmiendas se refieren a la adquisición de la condición de miembro, la participación en los acuerdos celebrados en el marco de la FAO y la contribución a su presupuesto. En la nueva regulación, cabe destacar que la organización regional que solicite su admisión deberá presentar una declaración de competencia, en la que se especifiquen las materias respecto de las cuales los Estados miembros le han transferido competencia. Desde el punto de vista orgánico, las REIO no participan en los órganos y actividades que no son de su competencia ni ostentan cargos en la estructura institucional de la organización. El sistema de participación gira en torno al principio del ejercicio alternativo de los derechos y obligaciones derivados de la condición de miembro, lo que supone la no duplicidad o la no acumulación. A la REIO se le asigna un número de votos igual al número de sus EEMM con derecho a votar en esa reunión y antes de cada reunión se deberá comunicar quién ejercerá el derecho de voto, la REIO o sus EEMM, para cada tema del programa.

Sobre estas premisas, el Consejo aprobó la solicitud de admisión en noviembre 1991 y ese mismo mes la FAO admitió a la CEE. La declaración de competencia señala que la Comunidad tiene competencia exclusiva sobre todas las cuestiones relativas a la política comercial y a la política de pesca y añade una lista de materias de competencia compartida, si bien advierte que el reparto de competencias es un tema de desarrollo continuo, por lo que se reserva el derecho de realizar posteriormente nuevas declaraciones.

La solución dada a la presencia de la CE en la FAO fue jurídicamente avanzada y políticamente de gran significación porque se trata del primer supuesto en el que una

---

<sup>14</sup> «La admisión de la Comunidad Económica Europea como miembro de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación», *RJE*, 1994, pp. 419-458. Puede verse también R. FRID, *op. cit.*, pp. 229-279 y J. SCHWOB, «L'amendement à l'acte constitutif de la FAO visant à permettre l'admission en qualité de membre d'organisations d'intégration économique régionale et la Communauté économique européenne», *RTD eur.*, 1993, pp. 1-16.

organización internacional adquirió la condición de miembro de otra organización de ámbito universal.

## VI. LA CE EN LA OMC

Cuando se crea la CEE, todos sus Estados partes eran partes contratantes del GATT, donde no se había previsto la admisión como miembros de organizaciones internacionales. El hecho de que la política comercial fuera atribuida a la CEE como competencia exclusiva, una vez superado el período transitorio, planteó una situación insólita pues si bien los EE comunitarios como partes contratantes en el GATT estaban obligados a respetar los compromisos adquiridos en el seno de esta organización, al mismo tiempo el desarrollo del proceso de integración europea les había privado de los poderes indispensables para hacer frente a sus obligaciones internacionales.

La salida pragmática, gracias a la actitud comprensiva de los demás Estados partes, consistió en el reconocimiento de facto de la CE como miembro: con la anuencia de los demás, la Comisión se adjudicó el papel de negociador y la Comunidad pudo participar en la celebración de los acuerdos internacionales que se prepararon en la órbita del GATT, celebrándolos ésta bien en exclusiva bien como acuerdos mixtos, según los casos. Así pues, la Comunidad fue un miembro *de facto* o no *registrado* al que incluso se le permitió participar en los procedimientos de arreglo de controversias<sup>15</sup>.

Por su parte, el TJCE declaró que el GATT vinculaba a la Comunidad aunque no fuera parte formal en el Acuerdo; partiendo de que en el momento en que se creó la CEE todos sus Estados partes lo eran del GATT, el Tribunal señaló el compromiso de los Estados de observar las obligaciones asumidas en el marco del GATT y el traspaso a la Comunidad de los poderes inherentes a la política comercial; ambas ideas le permitían al Tribunal afirmar la vinculación (STJCE 12 diciembre 1972, *International Fruit Company*).

En cambio, el Acta constitutiva de la OMC prevé la participación no sólo de los Estados sino también de las uniones aduaneras. No se exige que los Acuerdos hayan sido ratificados también por la mayoría de los Estados comunitarios —a diferencia de lo que ocurre por ejemplo en la Convención sobre el derecho del mar de 1982— ni la presentación de una declaración de competencias deslindando éstas entre la Comunidad y sus Estados miembros, como ocurre en la FAO. En cuanto al número de votos, se establece que la CE dispone de un número de votos igual al número de sus Estados miembros que sean miembros de la OMC. Si la Comunidad vota, no pueden hacerlo los Estados miembros. Es un sistema de ejercicio alternativo del derecho de voto análogo al de la FAO. En el caso de la OMC, no obstante, hay que tener en cuenta que

---

<sup>15</sup> A. CEBADA ROMERO, *La Organización Mundial del Comercio y la Unión Europea*, La Ley, Madrid, 2002, pp. 127-128.

la práctica habitual es la de adoptar las decisiones por consenso, tal como se establece en el art. IX.1 del Acta constitutiva. Por tanto, desde la perspectiva de la OMC, la cuestión ha estado resuelta desde el principio, pero el tema no fue tan sencillo desde la óptica comunitaria.

En efecto, para el desarrollo de las negociaciones que condujeron a la creación de la OMC se adoptó un código de conducta en el que se asignaba a la Comisión el papel de portavoz único de la Comunidad y sus Estados miembros, informando permanentemente a éstos. El texto del Acta Final con los resultados de la Ronda Uruguay fue adoptada por el Comisario Brittan en nombre de la Comunidad Europea y de los Estados miembros pero en el momento de la firma lo hicieron no sólo la Comisión sino también el presidente del Consejo y los EE, pese a las objeciones de la Comisión. Surgió entonces un enfrentamiento entre la Comisión de un lado y el Consejo, apoyado por la mayoría de los EE, de otro, e incluso el PE, que discrepaba de la base jurídica <sup>16</sup>.

El caballo de batalla estaba en que la Comisión defendía un concepto amplio de política comercial común que incluiría no sólo el comercio de mercancías sino también el de servicios y los aspectos de propiedad intelectual. Ante la imposibilidad de llegar a una solución, la Comisión presenta una solicitud de Dictamen ante el TJCE apenas 10 días antes de la fecha de la firma solemne del Acuerdo en Marrakech. Como es bien conocido, en su Dictamen 1/94 el TJ estimó que la competencia exclusiva en base al entonces art. 113 cubría el conjunto de cuestiones relacionadas con el comercio de mercancías, mientras que la prestación internacional de servicios y los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, salvo dos supuestos concretos <sup>17</sup>, son competencias compartidas.

Con independencia de las críticas vertidas sobre la decisión del Tribunal, lo que conviene destacar es que en todo caso, desde la perspectiva de la participación de la CE en la OMC, el Dictamen 1/94 tuvo como consecuencia que los Acuerdos se celebraran como acuerdos mixtos y por tanto que la participación en la Organización sea compartida con los Estados miembros.

## VII. UN PROBLEMA COMÚN A LA PARTICIPACIÓN EN LA FAO Y EN LA OMC: LA CONFORMACIÓN DE LA VOLUNTAD EN LOS CASOS DE PARTICIPACIÓN COMPARTIDA

Antes del TUE, el TCEE contenía un art. 116 cuya finalidad era la concertación de las posiciones de los Estados miembros en el seno de las OI de carácter económico, disponiendo que «los Estados miembros procederán, en el marco de las OI de carácter

---

<sup>16</sup> Sobre la controversia, *vid.* A. CEBADA ROMERO, *op.cit.*, pp.139-143. A propósito de las relaciones con la OMC; *vid.* asimismo R. BERMEJO y L. SAN MARTÍN, «La Comunidad Europea y la Organización Mundial del Comercio», *Acción Exterior de la Unión Europea y Comunidad Internacional*, *cit.*, pp. 519 y ss.

<sup>17</sup> El suministro transfronterizo de servicios y las medidas contra las mercancías con usurpación de marca.

económico, únicamente mediante una acción común. A este fin, la Comisión someterá al Consejo, que decidirá por mayoría cualificada, propuestas relativas al alcance y ejecución de dicha acción común».

Se trataba de un enfoque razonable que llevó incluso a algunos autores a propugnar su extensión a la presencia en otras organizaciones aunque no tuvieran un objeto exclusiva o esencialmente económico. Sin embargo, el TUE suprimió este artículo sin sustituirlo por nada. Algunos han considerado que se trató de una derogación apresurada y otros, yendo más allá, han sospechado que se debió a que los EEMM preferían tener las manos libres<sup>18</sup>.

El caso es que, en ausencia de regulación, cada supuesto de presencia en OI queda confiado a un tratamiento autónomo. De esta forma, el establecimiento o no de pausas de conducta queda confiado a la voluntad de los Estados. Esto explica que en el caso de la FAO se haya adoptado un acuerdo interinstitucional y en cambio en el caso de la OMC todavía no se haya conseguido.

En el caso de la FAO, días después de la admisión en esa organización, el Consejo y la Comisión celebraron un Arreglo sobre la preparación de las reuniones, declaraciones y votaciones de la FAO, por el que se establece un procedimiento de coordinación entre la Comisión y los Estados miembros para el ejercicio de las responsabilidades o de las intervenciones sobre un punto particular. Con motivo de la adopción en la FAO de un acuerdo para promover el cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación por parte de los buques que faenan en alta mar, el Consejo incumplió lo previsto en ese Arreglo y atribuyó el derecho de voto a los Estados miembros. La STJCE de 19 de marzo de 1996 anuló la decisión del Consejo.

Con esta sentencia, el TJ vino a reconocer una mayor imperatividad del principio de cooperación que parece no limitarse a una obligación de comportamiento; no se trata de que el TJ estime que los Estados miembros están obligados a llegar a una posición común en todo caso, pero al menos pone de relieve que los códigos de conducta son susceptibles de apreciación jurisdiccional<sup>19</sup>.

Por lo que se refiere a la OMC, el Dictamen 1/94 afrontó esta cuestión porque fue planteada por la Comisión. Como el propio Tribunal recordó, la Comisión llamó la atención sobre las dificultades derivadas, desde el punto de vista de la gestión de los Acuerdos, del reconocimiento de una competencia compartida de la Comunidad y de los Estados miembros, advirtiendo que los Estados solicitarían inevitablemente expresarse con carácter individual, en el marco de la OMC, sobre las cuestiones de su competencia, siempre que no hubiera podido alcanzarse un consenso. Por otra parte, añadía la Comisión, se producirían interminables discusiones con el fin de determinar

---

<sup>18</sup> Vid. los comentarios de J. ROLDÁN BARBERO, «La participación de la Unión Europea en organismos internacionales», *cit.*, pp. 255-256 y R. FRID, *op. cit.*, pp. 132-144

<sup>19</sup> L. SERMET, *op. cit.*, p. 698.

si tal cuestión es competencia de la Comunidad o de los Estados. La unidad de acción de la Comunidad frente al exterior se vería de este modo menoscabada y su fuerza de negociación sumamente debilitada, concluía esta institución.

El Tribunal señaló que aun comprendiendo la preocupación, las dificultades que pudieran surgir en el plano de la aplicación no podían modificar el sentido de su respuesta desde el punto de vista de la competencia. Partiendo de esto, el Dictamen enuncia el principio de cooperación, que ya había invocado en el Dictamen 2/91, como principio que debe inspirar la búsqueda de soluciones<sup>20</sup>.

Sin embargo, es evidente que la obligación de cooperación no es suficiente para resolver los problemas. Conscientes de ello, la Comunidad y los Estados, recién concluidos los Acuerdos, intentaron elaborar un código de conducta que reglamentase su actuación en el seno de la OMC pero hasta el momento esto no ha sido posible<sup>21</sup>.

## VIII. LA PARTICIPACIÓN DE LA CE EN LAS ORGANIZACIONES REGIONALES DE PESCA

La asunción de la competencia exclusiva en materia de pesca ha llevado a la Comunidad a sustituir a los Estados miembros en las organizaciones internacionales dedicadas a la conservación y gestión de los recursos de pesca en diversas áreas del mar. En la actualidad, la Comunidad es miembro de pleno derecho de 10 organizaciones y tiene condición de observadora en otras dos<sup>22</sup>.

En un documento elaborado por la Comisión, se señala que la participación está motivada por la voluntad de desempeñar un papel activo en la definición de medidas de conservación y gestión de los recursos explotados por los armadores comunitarios para velar por que, por una parte, se tengan en cuenta debidamente los intereses de las naciones que practican la pesca de altura de la misma forma que los de los Estados ribereños, y, por otra, porque los principios y conceptos de las distintas ORP sean coherentes y respeten las características específicas propias de cada una de ellas. Añade que, asimismo, dicha participación permite a la Comunidad garantizar una coheren-

---

<sup>20</sup> «Procede recordar que, cuando resulte que la materia de un Acuerdo o de un Convenio esté comprendida en parte dentro de la competencia de la Comunidad y en parte dentro de la de los Estados miembros, es necesario garantizar una estrecha cooperación entre estos últimos y las Instituciones comunitarias tanto en el proceso de negociación y de celebración como en la ejecución de los compromisos asumidos. Esta obligación de cooperar se deriva de la exigencia de unidad en la representación internacional de la Comunidad» (apdo. 108 del Dictamen 1/94, *Rec.* I-5420).

<sup>21</sup> Para conocer las distintas posiciones y el desarrollo de las negociaciones, *vid.* A. CEBADA ROMERO, *op. cit.*, pp. 143-148.

<sup>22</sup> Acerca de esta cuestión, *vid.* A. REY ANEIROS, *La Unión Europea frente a las transformaciones del Derecho internacional de la pesca*, Tirant lo blanch, Valencia, 2001, pp. 401-433; también, R. R. CHURCHILL, «The European Community and its role in some issues of international fisheries law», *Developments in International Fisheries Law*, (E. Hey ed.), Kluwer Law International, La Haya, 1999, pp. 533-573.

cia y una sinergia de actuación con la política que ella misma aplica en el marco de sus relaciones pesqueras bilaterales con terceros países<sup>23</sup>.

La política de la Comunidad en estas organizaciones va dirigida a conseguir que sólo los EE que cooperen en la ORP o que se comprometan a aplicar las medidas de conservación y gestión decididas por ella puedan tener acceso a las poblaciones reguladas. Se trata en definitiva de disuadir a los buques de terceros EE que desarrollen actividades que puedan comprometer los objetivos de estas organizaciones. Ésta es una cuestión complicada porque puede chocar con las tradicionales libertades de la alta mar consagradas por el derecho internacional. Estamos ante una tensión entre estas libertades y la necesidad de asegurar un desarrollo sostenible que se está decantando a favor de este último, como se pone de relieve en las disposiciones del Acuerdo de NU sobre poblaciones transzonales y altamente migratorias de 1995 pero que plantea en ocasiones conflictos importantes, como sucedió en el caso del apresamiento del buque español *Estai* por parte de Canadá en 1994.

Precisamente este caso pone también de relieve las discrepancias que a veces se producen entre la actuación de la Comunidad y los intereses de los EE más directamente implicados en las pesquerías, que llegan a cuestionar si aquélla defiende adecuadamente las posiciones: en el caso antes citado, tras una actitud inicial aparentemente dura, la Comunidad aceptó un acuerdo con Canadá en el seno de la NAFO (Organización de pesquerías del Atlántico Noroeste) que implicó una severa restricción de la cuota comunitaria. Varias asociaciones de armadores españoles —gallegos— presentaron recurso ante el TPI intentando la anulación de los actos comunitarios por los que acepta el acuerdo y se asumen las restricciones; por Auto de 8 de julio de 1999 el TPI declaró inadmisibile el recurso por falta de legitimación y el TJCE declaró inadmisibile el posterior recurso de casación por Auto de 1 de febrero de 2001. Los mismos armadores presentaron también ante el TPI recurso de indemnización, sin suerte: en su Sentencia de 6 de diciembre de 2001 el TPI estimó que se trata de un ámbito en el que las instituciones comunitarias gozan de una amplia facultad de apreciación por lo que no consideró vulnerado el principio de proporcionalidad y consideró también que no se puede invocar la confianza legítima en el mantenimiento de una cuota cuando se pesca bajo regulación de una organización internacional y cuando el volumen de capturas debe necesariamente negociarse con países terceros cuya voluntad no siempre coincide con la de la Comunidad.

Otra cuestión que también conviene destacar es que en estas ORP a la Comunidad le corresponde un voto, lo que conduce a una infra-representación numérica y política. Por eso algunos sectores, entre los que se encuentra el PE<sup>24</sup>, demandan una

---

<sup>23</sup> «Participación de la Comunidad Europea en las Organizaciones Regionales de Pesca (ORP)», COM (1999) 613 final, Bruselas, 8.12.1999.

<sup>24</sup> Resolución de 20 de junio de 1996.

ponderación de votos en las ORP que se ajuste al peso real político, económico, social y pesquero de la Comunidad. Lo que ocurre es que esto tampoco es tan sencillo porque los terceros estados pueden negarse, por temor a una presencia comunitaria excesiva que les deje en minoría e imponga siempre sus posiciones<sup>25</sup>.

## IX. LA REPRESENTACIÓN EN LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES

Desde la perspectiva de la UEM, no cabe duda de que una presencia unitaria de la UEM en el ámbito internacional sería oportuna. En particular, en lo que se refiere al FMI y a su papel en materia monetaria, se ha señalado que el sistema comunitario impondría cuando menos una participación conjunta de la Unión y de los EEMM<sup>26</sup>; otros han llegado a reclamar la participación exclusiva de la Comunidad<sup>27</sup>. Sin embargo, en el Consejo Europeo de Luxemburgo (diciembre 1997), basándose en que los Estatutos del FMI prevén que sólo los EE pueden ser miembros de la organización, se resolvió que sólo los EEMM continuarían formando parte del Fondo, añadiendo no obstante que «los Estados miembros, en su calidad de miembros del FMI, deberían contribuir a que se definan medidas prácticas que faciliten la supervisión por parte del FMI y la presentación de las posiciones comunitarias, incluidos los dictámenes del SEBC, en los foros del Fondo». A su vez, el Consejo Europeo de Viena (diciembre 1998) se inclinó definitivamente por las soluciones pragmáticas que no requieran modificar el Convenio constitutivo del Fondo<sup>28</sup>.

No cabe duda de que detrás de estas soluciones acomodaticias se encuentra la resistencia de los Estados, deseosos de preservar su *statu quo* en el seno del Fondo. P. Lamy se ha referido a esta situación denunciando que «en las instituciones financieras internacionales, los Estados miembros defienden su parcela y no actúan más que raramente con una sola voz... Me pregunto a veces si los ministros de finanzas de la UE no son el último reducto de un concepto sobrepasado de soberanía nacional. De la

<sup>25</sup> Véanse las reflexiones al respecto de A. REY ANEIROS, *op. cit.*, pp. 422-423.

<sup>26</sup> A. TIZZANO, «Note in tema di relazioni esterne dell'Unione Europea», *Le relazioni esterne dell'Unione Europea nel nuovo millennio*, *cit.*, p. 43.

<sup>27</sup> Vid. J. V. LOUIS, «Union monétaire et Fonds monétaire international», *Festschrift für Dr. Hugo J. Hahn zum 70* (A. Weber ed.), Baden-Baden, 1997, pp. 201-213; *id.*, *Les relations internationales de l'Union économique et monétaire*, EUI Working Paper Law N.º 99/10. Sobre el tema, *vid.* asimismo S. CAFARO, «La rappresentanza dell'Europa dell'euro nelle organizzazioni monetarie e finanziarie internazionali», *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1999, pp. 737-774.

<sup>28</sup> «El Consejo considera que pueden buscarse soluciones pragmáticas para presentar las cuestiones de especial importancia para la UEM sin que sea necesario modificar el Convenio Constitutivo del FMI: una primera medida necesaria ya se ha tomado; el Directorio Ejecutivo del FMI ha acordado conceder al BCE un puesto de observador en dicho Directorio; en segundo lugar, el miembro pertinente de la oficina del Director Ejecutivo del Estado miembro que presida el Euro 11 se encargará de presentar las opiniones de la Comunidad Europea/UEM al Directorio del FMI, con la asistencia de un representante de la Comisión».

misma forma que el euro no ha permitido, hasta el presente, acrecentar la coherencia de la UE, tampoco ha incitado a los Estados miembros a exigir que Europa hable con una sola y misma voz en las instituciones financieras internacionales, lo que es, en mi opinión, indispensable si queremos que el euro juegue plenamente su papel de divisa internacional»<sup>29</sup>.

## X. LA UNIÓN EUROPEA Y LAS NACIONES UNIDAS

El art. 302 TCE (antes 229) dispone desde 1957 que «la Comisión deberá asegurar el mantenimiento de todo tipo de relaciones adecuadas con los órganos de las NU y de sus organismos especializados». En consecuencia, ya en 1958 tuvo lugar un intercambio de cartas entre esta institución comunitaria y la Secretaría general de las NU y en los años 60 se iniciaron relaciones con el Consejo Económico y Social y sus órganos subsidiarios. En 1974 la Res AG 3208 (XXIX) concedió a la CEE estatuto de observador para participar en las sesiones y trabajos de la Asamblea, lo que incluye a sus Comisiones Principales y otros órganos subsidiarios y ese mismo año se consigue también ese estatuto ante el ECOSOC. Desde entonces, la práctica habitual ha sido invitar a la CE a participar en las diversas conferencias internacionales auspiciadas por la organización mundial. El hecho de que el punto de partida para la formalización de las relaciones haya sido 1974 no es casual: responde al dato de que en septiembre de 1973 la RF de Alemania ingresó como miembro de las NU, eliminándose así lo que hasta entonces era un obstáculo político.

Si la Cooperación política europea abrió nuevas dimensiones a la presencia de las Comunidades Europeas en las NU, la creación de la PESC por el TUE supuso un avance definitivo, tanto en la regulación expresa a nivel de Tratado como en la práctica. Así, la Carta de las Naciones Unidas es citada expresamente en el art. 11 a la hora de señalar los objetivos de la PESC y los arts. 19 y 20 establecen una obligación de coordinación y concertación en los foros internacionales. En el caso de las NU, esta concertación ya se venía haciendo incluso con anterioridad. Entre las manifestaciones más significativas, cabe citar la intervención en nombre de la UE por parte de la Presidencia de turno en la apertura del período anual de sesiones de la Asamblea General, y lo mismo se suele hacer en los distintos temas objeto de análisis a lo largo de las sesiones. En la actualidad, la intervención de la UE se hace en muchas ocasiones no sólo en nombre de sus 15 Estados miembros sino también de los países candidatos a la adhesión y de los del EEE, lo que aumenta el peso político de la intervención<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> «Le rôle de l'Europe dans la gouvernance mondiale: les années à venir», discurso pronunciado en la Universidad Humboldt, Berlín, el 6 mayo 2002, localizable en Internet [http://europa.eu.int/comm/trade/speeches\\_articles/spla104b\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/trade/speeches_articles/spla104b_fr.htm).

<sup>30</sup> El Consejo Europeo de Cannes (junio 1995) se refirió a la conveniencia de coordinar con los países candidatos.

Esta participación con una sola voz exige una labor previa de preparación; cada año se celebran más de mil reuniones de coordinación interna para preparar y adoptar las posiciones de la Unión. La expresión más extrema de la concertación se produce en la coincidencia en el sentido del voto; en este sentido, los porcentajes han ido aumentando y así en 1999 los Estados miembros votaron unánimemente en el 95% de las votaciones de la Asamblea General. No obstante, hay algunos temas «sensibles» en los que en ocasiones el acuerdo no es posible: la posición sobre el uso de las armas nucleares, Cuba, Israel, Irak...

Además, la Unión juega un papel activo en los trabajos de la Organización, así, hay algunos temas que se han planteado en la AG a iniciativa de la UE: p. ej. la creación de un registro público de transferencias de armas convencionales, la mejora de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia, la ayuda para la remoción de minas en países que salen de conflictos armados, la mejora de la seguridad del personal dedicado a misiones de asistencia humanitaria... En algunos casos, las iniciativas han sido objeto de acciones comunes en el ámbito PESC: p. ej. la prórroga del Tratado de no proliferación de armas nucleares, la lucha contra el uso indiscriminado de minas anti-personal, la lucha contra la acumulación desestabilizadora y la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre... En esta tarea, el Parlamento Europeo muestra un interés permanente en conocer y orientar la acción de la UE en las NU, aprobando de manera regular resoluciones sobre temas diversos.

Los Estados miembros de la UE son los que aportan la mayor contribución financiera al sistema de la ONU, alrededor del 37% del presupuesto de la Organización, muy por encima del 23% de los USA, y lo hacen con puntualidad, lo que supone que en la práctica los 15 aseguran más del 50% del flujo de tesorería de las NU durante la mayor parte del año. Además, financian aproximadamente el 40% de las operaciones de mantenimiento de la paz y en torno al 50% de las contribuciones de todos los Estados miembros de NU a sus Fondos y Programas.

Los datos anteriores permiten señalar ciertos ámbitos de interés prioritario para la UE en las NU, entre los que están el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, la cooperación al desarrollo <sup>31</sup> o el medio ambiente y el desarrollo sostenible <sup>32</sup>. Del conjunto de temas auspiciados por NU, merece ser destacado el apoyo a la creación de la Corte Penal Internacional. La Posición Común de 11 junio 2001 afirma que su establecimiento «contribuye a la libertad, la seguridad, la justicia y el Estado

---

<sup>31</sup> En 2001, la Comisión presentó una Comunicación sobre el establecimiento de una asociación efectiva con la ONU en los ámbitos del desarrollo y los asuntos humanitarios (COM (2001) 231 final, Bruselas, 2.5.2001). También, en mayo 2001 la UE fue huésped de la Tercera Conferencia de las NU sobre los países menos adelantados (vid. F. GRANELL, «L'UE et la troisième conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés», *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n.º 451, 2001, pp. 521-527).

<sup>32</sup> Cabe destacar la ratificación conjunta por los 15 Estados miembros y la Comunidad Europea, el 31 mayo 2002, del Protocolo de Kioto.

de Derecho y contribuye al mantenimiento de la paz y al fortalecimiento de la seguridad internacional, de conformidad con los fines y los principios de la Carta de las Naciones Unidas» y recoge el compromiso de los Estados miembros de tomar todas las medidas a su alcance para acelerar el proceso de entrada en vigor del Estatuto<sup>33</sup>. Coincidiendo con la fecha en la que se alcanzaron las 60 ratificaciones, el 11 abril 2002, la Presidencia hizo una Declaración en nombre de la UE reafirmando su compromiso con la Corte. Todavía más recientemente, tras la decisión hecha pública por los Estados Unidos de no ratificar el Estatuto y de considerarse liberado de cualquier obligación jurídica resultante de su firma, la UE ha hecho otra Declaración, el 14 mayo 2002, en la que señala que «toma nota con decepción y pesar de la decisión» y «observa que este acto unilateral podría tener consecuencias negativas... sobre el imperio del derecho en las relaciones internacionales»<sup>34</sup>.

Algunos Consejos Europeos han dedicado parte de su atención a las relaciones con Naciones Unidas. Así, en el de Madrid (diciembre 1995) y con ocasión del 50 aniversario de la organización mundial, se manifestó el continuo apoyo de la UE a esta organización «como foro universal llamado a plasmar las aspiraciones de la humanidad en relación con la paz, la seguridad y el progreso económico y social» y se expresó el deseo de que se efectuaran progresos con vistas a adaptar mejor las estructuras e instituciones de la ONU, «incluido su Consejo de Seguridad».

Por su parte, el Consejo Europeo de Gotemburgo se centró en la cooperación con las NU en materia de prevención de conflictos y gestión de crisis, señalando las regiones geográficas que serán objeto de la cooperación reforzada entre los dos entes en estas materias: Balcanes occidentales, Medio Oriente y Africa, en particular la región de los Grandes Lagos, el cuerno de África y el África occidental.

Finalmente, presenta interés considerar la cuestión de la actuación en el Consejo de Seguridad. J. A. Yáñez ha puesto de manifiesto que la labor de consulta y concertación de los miembros de la UE en Naciones Unidas no se extendió al Consejo de Seguridad hasta 1990 porque «los dos miembros permanentes del Consejo pertenecientes a la Unión Europea... defendían con tesón de cancerberos este ámbito reservado de poder de las grandes potencias, que no aceptaban compartir con los demás miembros de la Unión»<sup>35</sup>; sin embargo, la guerra del Golfo llevó a los miembros europeos no permanentes primero y a los permanentes después pero con menos convicción, a colaborar en el intercambio de informaciones y puntos de vista. Esta tensión

<sup>33</sup> Posición Común 2001/443/PESC (DOCE L 155, de 12 junio 2001).

<sup>34</sup> Doc. 8864/02 (Presse 141), localizable en Internet, <http://ue.eu.int/Newsroom>. Lamentablemente, no puede merecer la misma opinión favorable la decisión posterior de permitir la celebración de acuerdos bilaterales con los EE.UU. para excluir la jurisdicción de la Corte (Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, de 30 de septiembre de 2002).

<sup>35</sup> «La Unión Europea y las Naciones Unidas», *Acción Exterior de la Unión Europea y Comunidad Internacional*, cit., p. 278. En general, puede verse también P. BRÜCKNER, «The European Community and the United Nations», *EJIL*, 1990, pp. 174-192.

entre el deber de cooperación y la defensa de su posición de privilegio que afecta a los dos miembros europeos permanentes explica que se produzcan desacuerdos puntuales, por ejemplo sobre el mantenimiento o no de las sanciones contra Irak, tema en el que, como es conocido, el Reino Unido y Francia defienden posturas distintas. En todo caso, el TUE ha consagrado (art. 19.2) la obligación de concertación e información y —para los miembros permanentes— la defensa de las posiciones e intereses de la Unión.

El tema enlaza con las propuestas de reforma del Consejo de Seguridad, entre las que se llegó a sugerir la idea de que en ese órgano hubiera un único puesto de miembro permanente que ocuparía la UE, en sustitución de los dos actuales. Sin embargo, comparto con J. A. Yáñez la opinión de que es una opción poco realista, primero porque cualquier reforma requiere la ratificación de los actuales miembros permanentes, lo que es dudoso que se diera; segundo porque la presencia europea se vería reducida de dos a un puesto, lo que es visto con alegría por países de otras áreas geográficas que también aspiran a puestos permanentes. Por otra parte, la reforma del Consejo puede enfocarse en términos más complejos porque también se habla de crear otro estatuto de miembros para aquellos países que se distinguen por sus contribuciones a las actividades de NU, especialmente en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Italia y España podrían estar interesadas en esta fórmula, mientras que Alemania preferiría incorporarse al club de los permanentes, como les ocurre también a Japón, India o Brasil<sup>36</sup>. En definitiva, la cuestión dista de estar clara y en todo caso va para largo, no sólo porque en la UE no estén de acuerdo sino porque muchos otros Estados tampoco lo están.

## XI. LA UE Y EL CONSEJO DE EUROPA

El art. 94 TCECA contempla las relaciones entre esta organización y el CdEu remitiéndose a un Protocolo anexo en el que se prevén relaciones entre las dos Asambleas y entre la Alta Autoridad y el Comité de Ministros. En los tratados del 57, el art. 303 TCE dispone que «La Comunidad establecerá todo tipo de relación adecuada con el Consejo de Europa», expresándose en idénticos términos el art. 200 TCEEA. Durante bastante tiempo, estas disposiciones sólo dieron lugar a alguna resolución e intercambios de cartas.

En 1985, el Comité de Ministros del Consejo de Europa adoptó una Resolución sobre la cooperación entre el Consejo de Europa y la Comunidad Europea en la que se apostaba por una cooperación más estrecha entre ambas organizaciones, como instituciones básicas de la construcción europea. Como consecuencia, en 1987 se celebró un Canje de Notas entre el Secretario General del Consejo y el Presidente de la Comisión de las CE en el que se invitaba a la Comisión a participar en los trabajos

<sup>36</sup> *Ibid.*, pp. 282-285.

sobre temas de interés mutuo dentro de la estructura del Consejo de Europa, incluyendo la elaboración de convenios; se decidía incluir cláusulas en los convenios del Consejo para permitir que la Comunidad se obligara por ellos y se invitaba a la Comunidad, representada por la Comisión, a que participase en los trabajos de las Conferencias de Ministros especializados con las que el Consejo hubiese establecido especiales relaciones de trabajo. También se especificaban los canales de relación entre la Comunidad y el Consejo de Europa.

En esta nueva etapa de relaciones, ha sido esta organización la que ha asumido el papel más activo para intensificar las relaciones, dentro de su interés por asegurarse un puesto dentro de lo que se llama la arquitectura europea. En la histórica Declaración de Viena de 1993 se afirma que «El Consejo de Europa es la institución política europea por excelencia que está en condiciones de acoger, en pie de igualdad y con estructuras permanentes, a las democracias europeas liberadas de la opresión comunista. Por esta razón, su adhesión al Consejo de Europa es un elemento central de la construcción europea fundada sobre los valores de nuestra Organización».

Este párrafo prefigura el papel que desde poco después y hasta el presente se le va a asignar al Consejo de Europa: el seguimiento del respeto de los derechos humanos en los países del centro y este de Europa como paso previo a la adhesión a la UE y la asistencia a estos países para que puedan alcanzar el nivel requerido. En otras palabras: se le encarga colaborar en la llamada «seguridad democrática». Sucesivas reuniones entre representantes de las dos organizaciones fueron configurando los aspectos de esta tarea y, al tiempo, reforzando las vías de comunicación. En este sentido, en 1997 se alcanzó un acuerdo que complementa el Canje de Notas de 1987 y una nueva Declaración de abril 2001 se ocupa de nuevo del tema. Asimismo, la Acción Común de 29 de junio de 1998 adoptada por el Consejo, por la que se establece un sistema para evaluar colectivamente la adopción, aplicación y cumplimiento efectivo, por parte de los países candidatos, del acervo de la UE en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior, incluye entre los documentos que serán objeto de evaluación los informes del Consejo de Europa sobre la aplicación de sus convenios y recomendaciones<sup>37</sup>.

De esta forma, el Consejo de Europa se ha convertido en la primera puerta de entrada en Europa para los candidatos a la adhesión. Buena prueba de ello la tenemos en la Recomendación 1347 (1997) relativa a la ampliación de la UE, adoptada por la Asamblea Parlamentaria del Consejo. En ella se afirma que la Asamblea considera que el hecho de ser miembro del Consejo de Europa debería constituir una prueba *prima facie* de conformidad a los criterios políticos de adhesión a la UE y que con ocasión de la evaluación definitiva del respeto de estos criterios, las instituciones de la UE deberían tomar en consideración los resultados de los procedimientos del Con-

---

<sup>37</sup> Acción Común 98/429/JAI (DOCE L 191, de 7 julio 1998).

sejo para controlar el respeto de las obligaciones asumidas. Por su parte, las Conclusiones del Consejo Europeo de Dublín (diciembre 1996) señalan que «El Consejo Europeo cree que el Consejo de Europa tiene un papel crucial en el mantenimiento de los niveles de los derechos humanos y en el apoyo a la democracia pluralista. Considera beneficioso utilizar al máximo... la experiencia y los mecanismos del Consejo de Europa para avanzar hacia estos objetivos».

Los pasados días 3 y 4 de junio 2002 tuvo lugar en Santiago de Compostela una Conferencia internacional sobre la contribución del Consejo de Europa al acervo de la UE. Fue una iniciativa del Consejo y de las autoridades españolas en el marco de la Presidencia de la UE y contó con la colaboración de la Asamblea Parlamentaria y del Parlamento Europeo. En las Conclusiones se invita a los Estados miembros de la UE no solamente a conservar el art. 303 TCE sino también a ampliar el campo de aplicación a todas las cuestiones de la competencia de la UE, especialmente las relativas a los pilares segundo y tercero<sup>38</sup>.

Ahora bien, en mi opinión la prueba de la verdad está en la adhesión de la CE al Convenio europeo de salvaguardia de los derechos humanos y las libertades fundamentales, de 1950. Es sabido que esta es una larga historia en la que los deseos de la Comisión y del PE favorables a la adhesión chocaron con el discutido Dictamen TJCE 2/94, en el que se señaló que no había base jurídica para hacerlo. Desde entonces, los Estados miembros no han querido aprovechar las oportunidades de Amsterdam y Niza para introducir esa base y han preferido la vía autónoma de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, cuyo valor jurídico está todavía por decidir en 2004.

Aunque la Carta contiene previsiones para evitar las divergencias de interpretación de los derechos que estén también recogidos en el CEDH, éstas no pueden garantizar por completo la ausencia de conflicto. Por eso, se está volviendo a insistir en la conveniencia de la adhesión al Convenio. La Declaración sobre el futuro de Europa hecha en Laeken se refiere también a esta cuestión. El Consejo de Europa tiene la mejor disposición y ya ha emprendido los trabajos técnicos necesarios. Lo que falta es la voluntad política de la UE. Por eso, las Conclusiones de Santiago de Compostela dedican un apartado específico a la «coherencia de la protección de las libertades y de los derechos fundamentales en el conjunto del continente europeo», diciendo que la Carta y la adhesión son medidas complementarias y que esta última constituiría un medio eficaz de asegurar la coherencia en la protección de los derechos fundamentales en el conjunto del continente europeo<sup>39</sup>.

<sup>38</sup> El texto está disponible en la página web del Consejo de Europa.

<sup>39</sup> La misma idea se desarrolla en la Nota presentada por el Secretario General del Consejo de Europa a la Convención Europea (Doc. CONV 157/02, Bruselas, 25 de junio de 2002).

## XII. FINAL

El recorrido que hemos realizado por la presencia de la UE en las organizaciones internacionales, aunque necesariamente incompleto, pone de relieve una participación activa en diversos entes. Ello obedece a varias razones. En primer lugar, por las propias exigencias derivadas de la defensa de los intereses de la Unión en el exterior. Esto resulta especialmente evidente en el caso de las competencias comunitarias exclusivas o compartidas, como sucede en el ámbito de las pesquerías o del comercio, pero también se produce en el campo de las organizaciones de fines generales, sobre todo a partir del desarrollo de la PESC.

En segundo lugar, el interés de la UE en estar presente en las organizaciones responde también a objetivos estratégicos de reforzamiento de sus posiciones frente a las mantenidas por los Estados Unidos. En este sentido, mientras que los Estados Unidos pretenden imponer unas reglas de juego basadas en el unilateralismo en materia diplomática y comercial, concediendo una importancia limitada o nula a los valores no comerciales, la UE intenta promover un sistema internacional fundado en los principios del multilateralismo y en la consideración de otros valores no exclusivamente comerciales. La divergencia de posturas en relación con la ratificación del Protocolo de Kioto puede ser un buen ejemplo de las diferentes posiciones UE-USA.

Estos objetivos explican también el apoyo de la UE a otros intentos de integración regional y el establecimiento de vínculos con ellos, como sucede con el MERCOSUR, organización con la que la Unión tiene un acuerdo de cooperación desde 1995 y con la que tiene previsto celebrar un acuerdo de asociación, y con ASEAN, con la que también mantiene reuniones periódicas. Las relaciones con estos otros entes regionales no consisten sólo en aspectos económicos sino que incluyen también diálogo político e intercambios culturales, lo que también es un rasgo distintivo.

Más allá de estos intereses, de manera más o menos eficaz y consciente, la UE trata de exportar su modelo de sociedad, que persigue un enfoque global y equilibrado que va más allá de los principios del mercado e incluye los valores de paz, democracia y desarrollo sostenible. En efecto, en el panorama mundial la UE constituye un actor internacional que tiene su propio esquema de organización de la economía y la política<sup>40</sup>. Así, la UE es el primer donante mundial de ayuda al desarrollo: recientemente, el Consejo Europeo de Laeken se ha comprometido a que todos los Estados miembros alcancen el objetivo de las Naciones Unidas del 0.7% para la ayuda pública al desarrollo. También, la posición común de apoyo decidido al establecimiento de la Corte Penal Internacional, a la que me he referido antes, pone de relieve otro elemento importante de la postura europea en el ámbito internacional, como en general su acti-

---

<sup>40</sup> F. ALDECOA LUZARRAGA, *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. II. Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*, Tecnos, Madrid, p. 387.

tud en Naciones Unidas o en la OMC, donde ante la nueva ronda de negociaciones abierta en Doha en noviembre 2001 la UE defiende propuestas específicas sobre los países en vías de desarrollo.

Con esto, no pretendo ofrecer una visión idílica de la UE porque no se ajustaría a la realidad. En el Foro Social que se celebró en Sevilla coincidiendo con el Consejo Europeo se formularon críticas que deben mover a reflexión, denunciando las diferencias entre el discurso político generoso y la práctica de explotación de los recursos naturales en los países menos adelantados y de las barreras al comercio <sup>41</sup>.

No obstante, pese a todo creo que se puede decir que este modelo, manifiestamente mejorable, tiene aspectos más positivos que el que impera del otro lado del Atlántico Norte. Cabe esperar que la UE persevere en la profundización del modelo y que para ello continúe utilizando las posibilidades que le brindan otras organizaciones internacionales.

---

<sup>41</sup> Vid. *El País*, 23 junio 2002, p. 5.