

La Unión Europea como actor internacional

Marycruz Arcos Vargas*

Si bien es necesario tomar como punto de partida el silencio que deliberadamente han guardado los tratados constitutivos desde la creación de la Unión Europea sobre la personalidad jurídica internacional de ésta, al mismo tiempo resulta innegable la presencia de la Unión Europea (UE) en la escena internacional.

Sus antecedentes más inmediatos (las Comunidades Europeas) desde el primer momento tenían asignada en los tratados constitutivos dicha personalidad jurídica internacional, si bien no por todos reconocida –basta recordar la actitud de la URSS durante muchos años no reconociendo como tal a la CEE–, que resultaba una realidad jurídica (para la conclusión de tratados internacionales) y política (por su innegable presencia). Sin embargo, al crearse la Unión Europea en el Tratado de Maastricht, puede resultar incluso comprensible que, a pesar del objetivo que le asigna el art.B (hoy 2) de "afirmar su identidad en el ámbito internacional", fuese prematuro incorporar este reconocimiento para el conjunto, dado que se incorporaban algunas competencias en las que la voluntad de los estados miembros necesita mantener una presencia activa, puesto que la siguen utilizando como instrumento de su política internacional.

No obstante, la puesta en práctica de la experiencia en común que ha supuesto la Unión Europea, sus resultados en la práctica cotidiana y las insuficiencias que se han manifestado en su actuación podrían hacer pensar que en la prime-

ra reforma que se realizase del tratado constitutivo se abordaría la cuestión de la personalidad internacional de la Unión Europea, lo que no fue así en el Tratado de Amsterdam más que de un modo velado y confuso, al reconocerle capacidad de concluir tratados en las materias de cooperación, sin que ello lleve implícito ningún traspaso de competencias, como tendremos ocasión de examinar más adelante.

Afortunadamente, este estrecho margen de consideración que nos deja el Derecho puede revisarse desde el ángulo de las Relaciones Internacionales, que permiten incorporar otro concepto paralelo y complementario al de subjetividad internacional que puede resultar de utilidad para explicar el papel desempeñado por la Unión Europea en la escena internacional. Es el concepto de *actor internacional* como manifestación de una presencia en las relaciones internacionales que no puede resultar de una mera transposición de la noción de sujeto de Derecho.

De acuerdo con Marcel Merle, la noción de actor permanece voluntariamente vaga, y sólo puede precisarse de manera experimental y circunstancial, lo que colabora al propósito del presente trabajo, en el que, desde las distintas actuaciones que en la escena internacional puede desempeñar la Unión Europea, pretendo examinar si realmente podemos deducir de ellas la existencia de una política exterior de la Unión Europea y, en consecuencia, considerarla actor internacional.

En el examen de los actores internacionales no existe ninguna duda en admitir a los

* Profesora titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad de Sevilla.



El GATT reconoce el principio de que las políticas del campo son específicas para cada país, y tolera restricciones cuantitativas de productos agrícolas (Ronda Kennedy, Ginebra).

estados como actores, pero cuando nos enfrentamos al fenómeno de organizaciones internacionales, si bien su personalidad jurídica se encuentra bastante despejada desde el Dictamen de la CIJ de 11 de abril de 1949, su consideración como actor divide a la doctrina entre los que, como Michel Virally, las consideran un actor autónomo y quienes entienden que no son sistemas autónomos, sino sistemas sometidos a las fuerzas del entorno. Aunque nos ayudaría a identificar su calidad de actor el hecho de tener identificada su subjetividad internacional, algo más complejo resulta en el caso contrario, dado que la UE ni siquiera tiene la consideración de organización internacional entre numerosos autores, que sólo la entienden como un marco de referencia para la actuación de algunas organizaciones internacionales y de los estados miembros.

En definitiva, para poder hablar de actor de las relaciones internacionales, las organizaciones internacionales deben poder desempeñar una función específica independientemente de la de los miembros que las componen, lo que equivale a reconocer que tienen capacidad de

decisión sobre una voluntad propia, distinta y separada de la de sus estados miembros. Así mismo, deben tener una influencia real para modificar el entorno en cumplimiento de sus objetivos, no sólo en las relaciones entre sus miembros, sino también en sus relaciones con terceros. Esta última característica, entiendo que indisociable de la primera, es la que lleva a algunos autores a considerar que no son realmente actores autónomos, sino meros tributarios de las fuerzas que los animan, que no son más que los estados, sobre todo en el terreno político, más que en la cooperación técnica y económica, en las que sí funcionan.

No obstante, prefiero partir del postulado de Merle y, examinando cada caso, estudiar la posición de la Unión Europea.

La Unión Europea, establecida a partir del Tratado firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992 y en vigor desde noviembre de 1993, supone la creación de una estructura en tres pilares en gran parte heredera de la experiencia de trabajo en común que hasta entonces habían desarrollado los estados miembros. Por tanto, dentro de la UE se enmarcan las realizaciones concretas de las Comunidades Europeas, como experiencia de integración funcional, así como las expresiones de cooperación en otros asuntos (política exterior y asuntos de justicia e interior) hasta entonces desarrolladas en un marco paralelo, pero casi totalmente ajeno a lo comunitario. A partir del establecimiento de la Unión Europea, tanto lo comunitario como esta cooperación organizada se desempeñan con unos objetivos comunes (art.2 TUE) y en un marco institucional único (arts.3, 4 y 5 TUE).

A partir de esta realidad, la presencia internacional de la Unión Europea se realiza a través de las actuaciones comunitarias ante terceros, es el reflejo que las acciones meramente internas de la Comunidad puedan tener frente a otros estados u organizaciones internacionales, pero también en las acciones en materia de política exterior que para el desarrollo de la política exterior y de seguridad común (arts.11 a 28 TUE) lleva a cabo la Unión Europea. Todo este conjunto de acciones que reafirman la presencia internacional de la UE, no exenta de problemas e inconcreciones, permiten considerar que ésta dispone de una política exterior común, de la que forman parte tanto la PESC como las dimensiones externas de las políticas comunitarias. La existencia de dicha política exterior, como ha destacado el profesor Aldecoa, implica sin duda una concepción global, con unidad y coherencia entre sus distintas manifestaciones que

sobrepasan los límites de aisladas acciones exteriores.

Por tanto, la consolidación a partir del TUE de una PESC al menos nominal, puede estimarse como dato definitivo para considerar que existe una presencia internacional de la Unión Europea en tanto que actor internacional, pero ésta no tendría sentido de modo aislado, es decir, sin tener en cuenta las acciones exteriores del pilar comunitario de la UE que se realizan desde sus inicios, se desarrollan al mismo tiempo que las propias estructuras comunitarias y tienden a coordinarse con las demás manifestaciones exteriores de la UE. Desde el momento en que exista la coherencia entre todas estas manifestaciones, estaremos ante un auténtico actor de las relaciones internacionales, con una política exterior común que implicará, desde el punto de vista jurídico, el reconocimiento expreso de la subjetividad internacional de la entidad Unión Europea.

En consecuencia, para examinar la presencia internacional de la UE es necesario considerar la acción exterior de la Comunidad en los distintos escenarios en que participa: política exterior común, cooperación al desarrollo, ayuda humanitaria, participación en otras organizaciones internacionales y nueva política de visados, asilo e inmigración; junto a la incipiente política exterior y de seguridad común de la UE, tanto en sus contenidos como en sus relaciones con otras organizaciones internacionales, en materias de seguridad y defensa. Concluiremos que existe una política exterior común horizontal entre los distintos pilares al encontrar la interrelación existente entre las diferentes manifestaciones, al menos desde el punto de vista teórico, lo que nos llevará a poder calificar como actor internacional a la UE, y quizás a superar el nominalismo que no nos permite reconocer su implícita personalidad jurídica internacional.

L La política comercial común

La política comercial común (PCC) establecida en los arts.131 a 134 de Tratado CE constituye el componente básico de las relaciones exteriores comunitarias, al plasmarse como el reflejo exterior de la realización del mercado interior, teniendo en cuenta las competencias

económicas transferidas por los estados miembros a la Comunidad.

El Tratado se limita a enunciar cuáles sean los instrumentos clásicos del comercio internacional que forman parte de la PCC (modificaciones arancelarias, acuerdos arancelarios y comerciales, política de exportación y medidas de protección comercial en caso de *dumping*), y ha sido en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia donde se ha podido ir delimitando su ámbito de aplicación, determinando los sectores del comercio internacional en los que la competencia de la Comunidad es exclusiva (comercio internacional de mercancías), siendo por tanto la Comunidad la que debe utilizar los elementos referidos y no los estados miembros, cuyas políticas comerciales en estos aspectos quedarían sustituidas por la acción de la Comunidad. En aplicación de dichos instrumentos, la Comunidad ha adoptado un conjunto de medidas que se pueden calificar como "política comercial autónoma", junto a todo un entramado de tratados internacionales con terceros estados que forman el bloque de la "política comercial convencional".

Puesto que la mayor parte del comercio mundial hoy en día se regula en el marco de la OMC, encargada de gestionar las normas multilaterales básicas, es la Comunidad miembro de esta organización internacional.

El problema que se suscita en este caso es el ámbito de acción de la OMC y el reparto de competencias entre la Comunidad y sus estados miembros. De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (dictamen 1/94), sólo será competencia exclusiva de la Comunidad el comercio internacional de mercancías (GATT). Así, las cuestiones relativas al comercio de servicios (GATS) y a propiedad intelectual (TRIPS), también incluidas en el ámbito de acción de la OMC desde el final de la Ronda Uruguay, son competencia de los estados miembros y no de la Comunidad. Para responder a esta distribución de competencias entre la Comuni-



Es el concepto de actor internacional como manifestación de una presencia en las relaciones internacionales que no puede resultar de una mera transposición de la noción de sujeto de Derecho



dad y los estados miembros, tanto una como los otros son miembros de la OMC y, dependiendo de cuál sea el objeto material del acuerdo en negociación, será la Comunidad o los estados los que se pronuncien en el tema, dando lugar a tratados firmados por la Comunidad, por los estados o acuerdos mixtos en su caso.

Esta posición variable en la OMC dificulta en gran medida la presencia de interlocutores coherentes en el marco de las negociaciones del comercio internacional, e intentó salvarse, por una parte, con la inclusión de nuevos ámbitos de competencias en la PCC, lo que no se logró más allá de recoger un nuevo 5º párrafo en el art.133 TCE que autoriza al Consejo por unanimidad a incluir estos nuevos sectores. Por otra parte, se intentó al menos un código de conducta para garantizar la unidad de acción en cualquier actividad relacionada con la OMC, pero no fue posible llegar a un acuerdo por las diferentes posiciones de los estados miembros, unos más librecambistas y otros más proteccionistas, puesto que todos deseaban conservar su margen de acción en los temas reservados a acuerdos mixtos, como señalan acertadamente los profesores Bermejo y Sanmartín.

De este modo, observamos cómo la PCC, que es el instrumento principal y más consolidado de las acciones exteriores de la UE, también encierra importantes debilidades para la presencia autónoma de la UE, que queda condicionada por la actuación de los estados en los temas en que mantienen su competencia.

No obstante, tras la redacción de estas líneas se produjo una reforma de los tratados a través del Tratado de Niza de diciembre de 2000, en la que se incorporan dos nuevos apartados al art. 133 y se extiende el régimen general al comercio de servicios y a la propiedad intelectual e industrial con una simple transposición del sistema comunitario y, por tanto, exigiendo unanimidad allí donde la competencia interna la exige. Entiendo que algo ha mejorado la situación,

pero continúa la limitación estatal, como queda claramente de manifiesto en el párrafo 6º del nuevo art. 133.

Otra cuestión de importancia para el desarrollo de la PCC es su conexión con la PESC, de modo que puede ser utilizada aquella como instrumento para alcanzar los objetivos de ésta, dada la escasez y dificultad de la utilización de los instrumentos de la PESC, por su carácter de cooperación intergubernamental frente a la integración en la política comercial común.

Esta relación instrumental, calificada por algunos autores (González Alonso, 1998) como auténtica distorsión de la PCC, no se da únicamente desde la existencia de una PESC, sino que también se encontraba cuando la PESC no era más que la cooperación política europea en materia de política exterior. Sobre todo, se centra esta relación en la adopción de sanciones comerciales en el marco de la PCC, por tanto adoptadas por la Comunidad, como respuesta a una decisión de política exterior, bien de los estados miembros en coordinación, bien, a partir de 1993, de la UE en el marco de la PESC. No obstante, la incómoda situación jurídica que existía para adoptar este tipo de acciones encuentra su fundamento, a partir de Maastricht, en el actual art.301.

En principio, corresponde a los estados miembros la adopción de las medidas necesarias para el mantenimiento de la paz y la seguridad, sin que ello altere el mercado común. Así, el art.297 TCE establece la obligación de los estados miembros de consultarse a fin de adoptar de común acuerdo las disposiciones necesarias para evitar que el mercado común resulte afectado por las medidas que un estado miembro pueda verse obligado a adoptar para hacer frente a las obligaciones contraídas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Al tener estas medidas su origen en decisiones de Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, todos los estados estarán obligados a adoptarlas, y se trataría de una acción en común, aun-

Observamos cómo la PCC, que es el instrumento principal y más consolidado de las acciones exteriores de la UE, también encierra importantes debilidades para la presencia autónoma de la UE, que queda condicionada por la actuación de los estados en los temas en que mantienen su competencia

que adoptada por cada uno de los estados individualmente. No obstante, hay que señalar, con el embajador Yáñez, que los estados miembros se han acostumbrado a concertarse entre sí tanto para la elaboración como para la ejecución de decisiones en la ONU, lo que se traduce no sólo en una información cotidiana entre todos los estados miembros, sino también en una homogeneización en las votaciones, expresándose casi en todas las ocasiones en el mismo sentido. Todo ello podría llevar, como ha señalado el profesor Carrillo, incluso a que algunos estados miembros permanentes no puedan votar libremente en el Consejo de Seguridad, al estar su postura condicionada por una acción común en aplicación del art.19,2º del Tratado de la Unión Europea.

Pero al ser las relaciones comerciales una competencia exclusiva comunitaria, es la UE la que debe actuar para realizar la posible coerción económica, y por ello se utilizó el fundamento del art.133 TCE para que la Comunidad pudiera llevar a efecto tales medidas. Tradicionalmente, eran medidas adoptadas por los estados miembros en el marco de la cooperación política europea que asumía el Consejo y, como tales, las ejecutaba la Comunidad. Aunque era un fundamento jurídico incomodo, era el único posible antes de que existiera una posibilidad de acción política al exterior por parte de la Comunidad.

A partir del establecimiento de una PESG en el TUE, fue necesario dar un mejor fundamento jurídico a tales medidas, y así el artículo 301 prevé que, una vez adoptada una acción común o una posición común en el marco de la PESG, si implica una acción de la Comunidad, ésta será decidida por el Consejo por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, puesto que, en definitiva, son el Consejo y la Comisión los encargados de garantizar la coherencia de la acción exterior de la UE conforme al art.3 TUE. No obstante, el Consejo, en la aplicación de tales medidas, tendrá un escaso margen de decisión, quedando casi obligado a reflejar en derecho comunitario lo decidido en el otro ámbito.

De este modo se concilian las competencias de la UE en los distintos pilares, situándose a dos niveles: la capacidad de decidir la aplicación de sanciones correspondería a la estructura de PESG, y la ejecución efectiva de las medidas correspondería a la estructura comunitaria, aunque una y otra quedan aseguradas desde un mismo marco institucional.

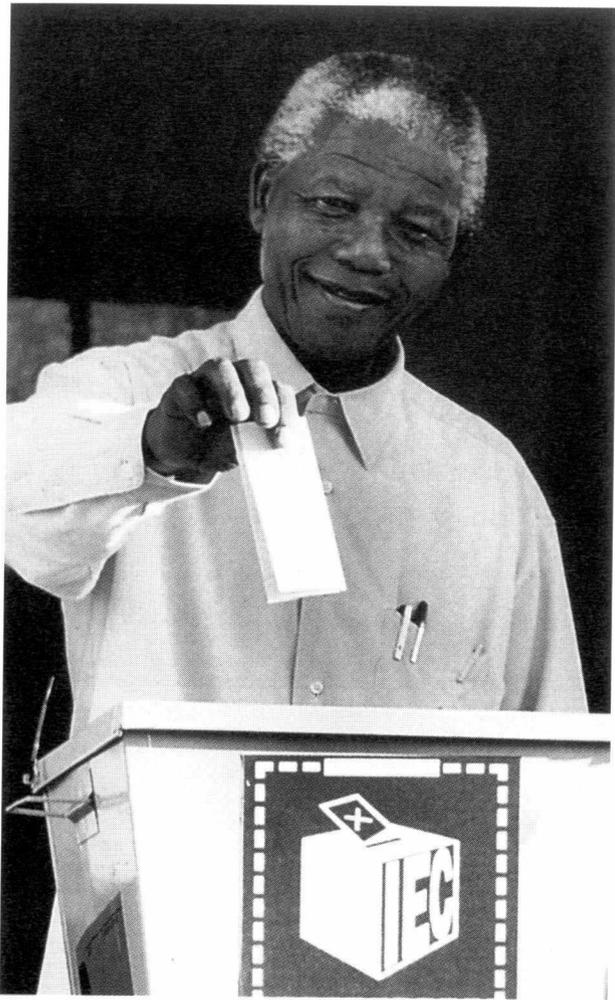


Último de los Acuerdos de Yaoundé, 18 de enero de 2001.

2 La política de cooperación al desarrollo

Desde el inicio de la construcción comunitaria, quizá como una de las primeras manifestaciones de la presencia en el ámbito internacional de la Comunidad Europea, existen unas relaciones con terceros estados para la cooperación al desarrollo de éstos. Dado que en 1957, cuando se firmó el Tratado CEE, algunos estados miembros mantenían unas relaciones especiales originadas por su pasado colonial, fue necesario recoger en el Tratado una parte IV relativa al régimen de asociación de los territorios de ultramar, que se ha ido adaptando progresivamente a la incorporación de nuevos estados que han surgido de la descolonización.

En el momento en que ya no pudo ajustarse más el régimen de asociación a la situación planteada, como señala el profesor Sobrino (1997), fue necesario dar una respuesta pragmática estableciendo toda una red de instrumentos convencionales sobre los antiguos artículos 113, 228 y 235 de Tratado CE, cuya primera plasmación concreta fueron los acuerdos de Yaoundé de



“eláusula democrática”. Mandela
rece y exhibe su derecho al voto.

1963 y 1969. Éstos se fueron adaptando y transformando para acoger a una mayor base geográfica, como consecuencia de la adhesión del Reino Unido, y dio lugar a toda la serie de acuerdos de Lomé fundados en los principios de respeto a la soberanía e igualdad de las partes, previsibilidad de la ayuda y diálogo institucionalizado. El conjunto de acuerdos de Lomé supone un modelo de cooperación al desarrollo fundado en la continuidad, contractualidad y base regional, pero no puede suponer la respuesta al problema del desarrollo, sino un instrumento destinado a mejorar la inserción de este grupo de estados en vías de desarrollo en la economía mundial. En este sentido, la reforma en curso del sistema que se firmará a finales de mayo confirma las grandes líneas del modelo. Dicho acuerdo fue firmado en Cotonú el 23 de junio de 2000 por los 15 de la UE y 77 estados ACP, fijando un marco de *partenariado* para los próximos 20 años.

Aunque el modelo Lomé, que afecta a más de 70 estados del grupo ACP, supone el eje

central de la cooperación al desarrollo de la Comunidad, se tiende a mundializar el alcance de la cooperación, bien mediante actos comunitarios unilaterales no vinculados a una zona geográfica concreta o bien mediante acuerdos bilaterales con algunos países o grupos de países, como América Latina, Asia, los países mediterráneos, los PECO o los NEI surgidos de la desintegración de URSS.

Todo este conjunto de relaciones orientadas a la cooperación al desarrollo se muestra como reflejo de los intereses nacionales y comunitarios, pero se realizan de modo aislado, y fundamentalmente a través de instrumentos convencionales, hasta la reforma del Tratado CE realizada en Maastricht, que establece un título dedicado a la cooperación al desarrollo (actuales arts.177 a 181 CE), ámbito del que curiosamente se excluye la política Lomé.

Esta política se define como complementaria a la de los estados miembros, con los que debe coordinarse para lograr una mayor efectividad. La ayuda comunitaria a la cooperación al desarrollo representa el 0,53% de su PNB, lo que la convierte en el primer contribuyente mundial en ayuda pública al desarrollo (es el 53% del total, frente al 20% de Estados Unidos), pero esta cantidad no supone más que el 14% de la ayuda que realizan sus estados miembros. De este modo, si se realizase coordinadamente la ayuda estatal y comunitaria, la acción resultaría sin duda mucho más efectiva, pero esta opción encuentra varias dificultades: por una parte, la cooperación nacional al desarrollo sigue siendo uno de los elementos esenciales de las políticas exteriores de los estados miembros, que sólo en escasas ocasiones exponen en el Consejo sus políticas de ayuda bilaterales.

Por otra parte, aunque a partir de la recepción en el Tratado de la política de cooperación al desarrollo ésta se financia por el Presupuesto comunitario, la mayor parte de la ayuda comunitaria al desarrollo, que es la realizada a través del marco de Lomé, se financia a través del FED, que funciona fuera del Presupuesto comunitario y alimentado de contribuciones nacionales. Esta financiación permite un mayor control por parte de los estados miembros, que incluso condicionan su contribución a la participación de empresas nacionales en los proyectos financiados por el Fondo Europeo de Desarrollo.

Por tanto, sigue existiendo un déficit de coordinación entre la acción comunitaria y las políticas nacionales, que permite a los estados

miembros influir decisivamente tanto en el diseño como en la realización de aquélla.

Aunque en algunos trazos anteriores se podía reconocer, es a partir de la recepción en el Tratado de esta política cuando se le asignan unos objetivos que a primera vista parecen desbordar el margen de la estricta ayuda económica al desarrollo. Junto a la progresiva inserción de los PVD en la economía mundial y la lucha contra la pobreza, aparecen promoción de la paz, solución de conflictos, consolidación de la democracia y el Estado de derecho, respeto de los derechos humanos. De este modo, la política comunitaria, en principio no vinculada, progresivamente va incorporando una condicionalidad a través de medidas positivas, que hacen depender la recepción de la ayuda al respeto de unos valores (democracia y derechos humanos), y de medidas negativas, que permiten la suspensión de los acuerdos en caso de no respetar el destinatario los valores de referencia. La "cláusula democrática" se incorpora progresivamente a la acción comunitaria, a pesar de tener un marco de referencia poco concreto, al no existir unos criterios generales de legalidad internacional y no ser parte la propia UE en los principales instrumentos internacionales de respeto a los derechos humanos (aunque algo se está avanzando con la elaboración de su propia Carta de Derechos Fundamentales).

La incorporación de estos objetivos y su concreción con la "cláusula democrática" nos llevan a descubrir en la política de cooperación al desarrollo su vertiente política, y no sólo económica, que cada vez implica más su coordinación con otras políticas de la UE. Así, no sólo es indispensable su coherencia con las dimensiones exteriores de otras políticas comunitarias de corte económico, como por definición la PCC, pero también la PAC, la política de pesca, la política de I+D o la política medioambiental. Progresivamente, se pone de manifiesto la necesidad de su coordinación con la PESCA y con la política de visados, asilo e inmigración, como puso de manifiesto el Parlamento en su Resolución de 17 de mayo de 1995 reclamando una estrategia común.

No obstante, entiendo que la solución no estaría, como en algún caso se propuso, en la regulación de la política de cooperación al desarrollo junto a la PESCA y al margen de lo comunitario, más bien estimo que sería necesario reforzar la exigencia de unidad y coordinación recogida el art.3 TUE para impedir que se diluya el acervo comunitario en la escena internacional.

El problema reside, como señala acertadamente el profesor Liñán, en que la amplitud actual del ámbito de la acción exterior de la UE no corresponde a una estructura clara y conexas de la acción exterior, que tiene un asiento competencial "plural, asimétrico y constituye un permanente foco de problemas competenciales entre la UE y sus estados miembros y de tensiones interinstitucionales", pero la complejidad es consustancial al modelo de la UE y no impide su desarrollo, aunque le obliga a operar con esquemas distintos a los estatales o internacionales. Todo lo que se pudiera simplificar el modelo ayudaría a reafirmar la presencia de la UE en la escena internacional y, en consecuencia, a consolidar su posición de actor internacional.



La "cláusula democrática" se incorpora progresivamente a la acción comunitaria, a pesar de tener un marco de referencia poco concreto



3

La acción humanitaria

La respuesta a las crisis humanitarias que la Comunidad Europea realiza desde los años 70, a través de ayudas humanitarias en el marco de Lomé, ha ido perfeccionándose a lo largo del tiempo, aumentando su extensión tanto geográfica como sectorial. Estas acciones, en principio aisladas, llevaron a la creación en 1992 de una oficina (ECHO) bajo la responsabilidad directa del comisario de pesca y consumo para poder actuar de modo más eficaz. Su finalidad se concreta en la gestión de la ayuda, tanto en coordinación con las agencias estatales como a través de ONGD y, excepcionalmente, de forma directa.

Sin una base jurídica en el Tratado, la ECHO tiene un notable volumen de ayuda a gestionar (entre 1992 y 1999 casi 4,8 billones de euros), y es el reflejo de un importante esfuerzo de la Comunidad Europea para hacer más visible su acción en el mundo.

No era posible continuar en esa situación, que no le permitía ser más que un centro de gestión y coordinación de la ayuda; por el contrario, se estimaba indispensable realizar una estrategia global comunitaria de ayuda humanitaria. Con tal finalidad, se reguló su situación mediante el Reglamento 1257/96, de junio de 1996, en el que se confirma la independencia e imparcialidad de la ayuda, así como la transparencia en la administración de ésta.

Una vez más, el déficit de esta acción exterior se centra en su coordinación con las otras manifestaciones hacia el exterior de la UE. La base jurídica del Reglamento que regula la ECHO se encuentra en la política de cooperación al desarrollo, pero sus objetivos, instrumentos y componentes políticos desbordan claramente este margen. Parece más adecuado, en cuanto a sus objetivos, conectar la acción humanitaria de la Comunidad Europea con la PESC, pero en este caso el problema radica en la inadecuación de los métodos y procedimientos propios del título V del TUE para la gestión necesariamente rápida, eficaz y de no discriminación con la que hay que afrontar las situaciones de emergencia que precisan la ayuda humanitaria.

Por tanto, ante este difícil encaje en uno y otro fundamento, es preferible que la acción humanitaria de la UE siga diseñada y gestionada desde el pilar comunitario, pero creo que sería conveniente que lo fuera con su propia base jurídica, y no con cierta indefinición entre la cooperación al desarrollo y las competencias implícitas. Al mismo tiempo, y sin perder sus caracteres identificadores, debe ser tenida en cuenta por la acción que la UE realiza en materia de política exterior y de seguridad común.

4 La presencia en otras organizaciones internacionales

La Comunidad Europea, desde sus inicios, ha tenido competencias en materia de relaciones exteriores en el ámbito material de su competencia, un ámbito eminentemente económico. Esta competencia se manifestaba como reflejo externo de su competencia interna, y por tanto quedaba limitada por la personalidad jurídica derivada y funcional de las Comunidades Europeas, como en numerosas ocasiones ha des-

tacado el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

Los instrumentos más habituales de los que disponía la Comunidad para la realización de esta acción exterior eran los tratados internacionales que concluía para el ejercicio de la política comercial común.

No obstante, las relaciones comerciales internacionales en el ámbito mundial cada vez se realizan con más frecuencia a través de organizaciones internacionales de tipo económico, al mismo tiempo que la atribución de competencias a la Comunidad aumenta en contenido e intensidad.

Estos factores llevan a plantear que la manifestación exterior de la Comunidad Europea no puede quedar reducida a la colaboración entre organizaciones internacionales, como se establece en los arts. 302 a 304 T.CE, sino que para su efectiva realización la Comunidad Europea debe poder participar en dichas organizaciones internacionales como miembro, en unos casos sustituyendo a sus estados miembros y en otros acompañada de ellos. Para la determinación de uno u otro caso, habrá que estar al reparto competencial entre la Comunidad y sus estados miembros y a los tratados fundacionales de dichas organizaciones internacionales, según puedan admitir a la Comunidad como miembro o simplemente como observador privilegiado.

El principal problema se va a dar en aquellos casos en los que el ámbito material de competencia en el que trabaja dicha organización internacional sea propio de la Comunidad, pero de aquélla son parte los estados miembros y no ésta. Antes de la modificación del Tratado CE operada en Maastricht, la situación se solucionaba a través de la previsión del antiguo art.116, que establecía, desde el final del periodo transitorio, la necesidad de que los estados miembros actuasen mediante una acción común propuesta por la Comisión, en el marco de organizaciones internacionales de carácter económico, en las cuestiones que revistan especial interés para el mercado común. No se trataría realmente de una representación formal de la Comunidad en estas organizaciones internacionales, pero materialmente supondría una forma de presencia exterior de la Comunidad en ellas.

La desaparición de este artículo llevaba a pensar que en todas aquellas organizaciones internacionales en las que los estados miembros participasen, y sus actividades fueran de particular interés para el mercado común, la partici-

pación de los estados miembros sería sustituida por la de la Comunidad. Ello no ha sido así, y en la práctica, al no modificarse el art.300 TCE para incorporar una referencia a la participación en organizaciones internacionales, y no sólo para la celebración de acuerdos, se han generado importantes problemas no sólo para la participación en la OMC (de la que son parte la Comunidad y sus estados miembros), sino con más dificultad en las instituciones afectadas por las disposiciones de unión económica y monetaria, en especial Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial.

Si bien los estatutos del FMI y del BM no contemplan más que adhesiones individuales –por tanto no sería posible la adhesión de la Comunidad como miembro–, en los ámbitos materiales en que trabajan los estados miembros de la Comunidad, al menos los que participan en la zona euro, desde 1999 éstos carecen de competencias decisorias en la materia. Desde diciembre de 1998 el BCE goza del estatuto de observador y de una invitación permanente para asistir a todas las reuniones del Consejo Ejecutivo del FMI, pero para la adopción de acuerdos siguen siendo los estados miembros los que disponen del voto. Parece que la lógica llevaría a aplicar también en este sentido las conclusiones de la jurisprudencia AETR y, dado que los estados miembros carecen de dicha competencia en el plano interno, debiera ser la Comunidad la que concluyese los acuerdos respectivos, bien en nombre de todos ellos o al menos de los que pertenecen a la zona euro.

Una solución pragmática se ha adoptado para paliar esta falta de competencia de los estados miembros al determinar la participación de las monedas en el cálculo de los derechos especiales de giro (DEG) en el FMI. Para el cálculo de éstos, desde 1980 se utilizan en diversas proporciones el dólar, el yen, la libra esterlina, el franco francés y el marco alemán, pero como desde 1999 estas dos últimas monedas carecen de valor independiente, son sustituidas por el euro en la cesta de monedas que componen los DEG. No obstante, se han respetado los mismos porcentajes de participación, cuando realmente no representan el mismo peso en la economía mundial estas divisas consideradas por separado que el euro.

Esta solución para la participación de las monedas en el cálculo de los DEG puede servir como laboratorio de la representatividad de la Comunidad, al menos en tanto que Unión Económica y Monetaria, en las organizaciones internacionales de tipo económico, en las que cada

vez tiene menos sentido que participen los estados miembros a título individual y la Comunidad sólo como observador. Podría llevar en la práctica a una sustitución en la representación, pero esta solución, válida para aquellas organizaciones internacionales en las que participan todos los estados miembros (como la OCDE), no sería aceptada por aquellos estados miembros que gozan de una posición privilegiada al participar en algunos foros (como el G7), puesto que perderían un cierto grado de influencia si no se compensa con una mayor participación de la Comunidad en ese ámbito.

5

La política de visados, asilo e inmigración

Las políticas relativas a visados, asilo e inmigración, tradicionalmente competencia de los estados miembros, habían sido objeto de tratamiento en común desde mediados de los años setenta, en un marco de cooperación con absoluto respeto a la voluntad de los estados participantes, y sólo como una actividad paralela y complementaria de los desarrollos comunitarios como consecuencia de los efectos de la realización progresiva del mercado común. La técnica de trabajo comenzó en la más pura intergubernamentalidad, y fue cediendo hacia el reconocimiento de unos temas de interés común para facilitar la asunción de obligaciones internacionales de algunos estados miembros, estableciendo unos ámbitos de "cooperación reforzada" mediante la conclusión de los tratados internacionales que instauraron el denominado "Sistema Schengen" para la supresión gradual de los controles en fronteras (Acuerdo de 1985 y Convenio de 1990).

Además de esta formulación restringida sólo para algunos estados miembros en los que realmente funcionaría la idea de un espacio sin fronteras interiores para las personas, al formularse la UE en el Tratado de Maastricht se recoge, en el título VI, lo que ha venido a denominarse tercer pilar para la cooperación en materias de justicia y asuntos de interior. En él se identificaban un objetivo (estrechar la cooperación) y unos temas de interés común en los que trabajarían los estados miembros, pero al mismo tiempo se preveía la posibilidad de que algunos de esos temas de interés común (apartados 1 a 6 del art.K1 del TUE) fueran "comu-

nitarizados" por su conexión con las materias propias del primer pilar, y por tanto, por unanimidad, el Consejo podría decidir su decisión a través del antiguo art. 100C del Tratado de las Comunidades Europeas.

La mayor parte de estos temas fueron incluidos en el nuevo título IV de la 3ª parte del Tratado CE, mediante el que se considera competencia de la Comunidad las medidas destinadas a asegurar la libre circulación de personas, las relativas al cruce de fronteras exteriores y las relativas al asilo, con arreglo a la Convención de Ginebra de 1951 y al Protocolo de Nueva York de 1967.

Sin entrar en la curiosa fórmula para la comunitarización de estas materias en un plazo de cinco años y por unanimidad en el Consejo, parece que la realidad muestra cómo en estas cuestiones va a ser la Comunidad, y no los estados miembros, quien decida ante nacionales de terceros estados para su acceso y permanencia en territorio comunitario. Dado que esta decisión no va a suponer un simple trámite administrativo, sino que tiene toda una carga política en la regulación de las migraciones, entiendo que aunque sea prudente esperar para ver el desarrollo de estas materias, podrá representar un paso importante en la consolidación de la acción exterior de la Unión Europea en estas materias tan ligadas a la soberanía de los estados. Será la Unión Europea, como señaló el Consejo Europeo en Tampere en octubre de 1999, la que realice el enfoque global de la migración y la que establezca, a través del Consejo, la colaboración con los países de origen de los flujos migratorios, como origen de una auténtica política migratoria común. No obstante, también aquí es necesario no magnificar el dato, dado que esta acción exterior de la Comunidad no se aplicará a todos los estados miembros, al tener tres de ellos (Reino Unido, Irlanda y Dinamarca) reconocida una excepción en el art. 69 y protocolos anejos. Unos (Reino Unido e Irlanda) puesto que no eran parte de la anterior estructura de cooperación extracomunitaria para la libre circulación de personas (Sistema Schengen), aunque parece que los últimos acuerdos entre España y Reino Unido sobre Gibraltar podrán despejar el camino para la adhesión de éste al sistema y, por tanto, dejaría de estar en esta situación excepcional respecto a la aplicación de los arts. 61 a 69 del Tratado CE. Otro (Dinamarca), de más compleja solución porque, siendo parte de los acuerdos de Schengen, prefiere quedar vinculado en estas materias a través de obligaciones de Derecho Internacional, y no de Derecho Comunitario, cuyo incumplimiento es más fácilmente sancionable.

6 La política exterior y de seguridad común (PESC)

Si hasta ahora hemos examinado aquellas manifestaciones de la acción exterior de la UE en materias que, por fundarse en competencias comunitarias, no generan excesivos problemas en cuanto a su representación, por el claro reconocimiento de una personalidad jurídica de las Comunidades Europeas, mayores inconvenientes se plantean cuando nos referimos a la política exterior y de seguridad común, expresión de la acción exterior de la UE fundada en un marco de cooperación institucionalizada.

El silencio de los tratados sobre la subjetividad internacional de la UE encuentra una de las mayores dificultades en su manifestación exterior, al instaurarse a partir del Tratado de Maastricht la política exterior y de seguridad común como una continuación y superación de lo que había nacido como cooperación política europea.

Aunque incluso antes de la existencia de la CEE se exploró la posibilidad de la integración política con la Comunidad Europea de Defensa y la Comunidad Política Europea, sus fracasos llevan a considerar como primera manifestación de la identidad política europea en el exterior a la instauración del sistema de cooperación política europea en materia de política exterior, a partir de diciembre de 1969, para rentabilizar de este modo la condición de la CE como primera potencia comercial mundial. Esta experiencia, si bien no tiene un acomodo jurídico hasta su regulación en el Acta Única, sí supone la existencia de una entidad colectiva que ha establecido bien su presencia en la escena internacional.

La existencia de la cooperación política europea (CPE) ha sido calificada acertadamente por los profesores Hill y Wallace como una nueva forma de diplomacia colectiva que si bien ha dejado fundamentalmente intacta la soberanía de los estados participantes —puesto que se trataría de una empresa con actores nacionales que conducen, en parte en común y en parte separadamente, sus acciones internacionales—, ha transformado sustancialmente las prácticas de trabajo de los ministerios de Asuntos Exteriores. Es necesario reconocer que si la efectividad de la política exterior está en gran medida ligada a la "identidad nacional", de la que por ahora se carece en la UE, al menos la existencia de la CPE



La PESC en acción: Solana, Barak (entonces primer ministro israelí), Mitchell (ex-senador de EE.UU.) y Thorbjorn (ministro de Asuntos Exteriores noruego) en una reunión de concertación en Jerusalén.

ha llevado a la redefinición de los intereses nacionales. Debemos considerar que desde que existe la CPE los estados miembros han establecido una presencia colectiva, pero para calificar esa presencia como actor internacional se requiere no sólo una clara identidad, sino también un sistema propio de adopción de decisiones y una capacidad práctica para ejecutar la política.

Si la situación descrita era claramente identificable para la experiencia de CPE, a principios de los años 90 se produjo un cambio importante, al establecerse la PESC en el TUE. Con ella se mantiene una estructura separada y paralela al pilar comunitario, aunque con alguna interconexión entre ambos, y se mejoran sustancial, aunque insuficientemente, las posibilidades de presencia internacional de la Unión Europea.

Aun contando con unos instrumentos limitados y con una anunciada reforma, desde su creación ha funcionado expresando la acción exterior de la UE. La dificultad que aquí se plantea, además de las múltiples carencias técnicas, es que difícilmente se puede tener una acción política exterior si se carece hacia el interior de dicha competencia. Si en cuanto a su actividad económica la competencia externa de la UE supone la "externalización" de su competencia *ad intra*, al no existir una unión política hacia el interior será necesario ir definiendo paso a paso esa identidad que permita una coherencia en la acción exterior, superadora de algo más que una "acción colectiva" de los estados miembros.

Desde el punto de vista de una acción política exterior, lo que más ha avanzado hasta

el momento ha sido la incorporación de objetivos políticos en las acciones exteriores comunitarias que se utilizan como instrumento, pero a partir de la existencia de la PESC se pretende realizar algo más ambicioso, aunque limitado por la voluntad política de los estados.

Con los objetivos definidos en el art.11 TUE, se pretende la expresión de una auténtica política exterior y de seguridad activamente apoyada por los estados miembros. Para el diseño de esta política, se utilizan instrumentos, en parte herederos de la CPE, en los que el margen de maniobra de los estados miembros seguía siendo muy amplio. Aunque por unanimidad, las orientaciones generales y las estrategias comunes son determinadas por el Consejo Europeo, y las acciones comunes y posiciones comunes, por el Consejo; hay que destacar que al menos ya no son las altas partes contratantes de la antigua CPE. Además, hay que considerar que la requerida unanimidad de las decisiones queda, de algún modo, flexibilizada por el art. 23 TUE, permitiendo la abstención constructiva y remitiendo a la mayoría tanto las cuestiones de procedimiento como las acciones y posiciones basadas en una estrategia común, con un "freno de emergencia" del estado miembro que, alegando un interés nacional, puede impedir la votación. Ciertamente, no es la panacea teórica del sistema de decisión comunitario, pero creo que se puede considerar relativamente satisfactorio, al presentar para el diseño de la PESC un sistema de adopción de decisiones que no supone un mero reflejo de las voluntades de los estados miembros.



Firma, por los presidentes de Serbia, Croacia y Bosnia, de los Acuerdos de Dayton, el 21 de noviembre de 1995.

En cuanto a la representación exterior de la UE, ésta se encarga a la Presidencia del Consejo, asistida por la Comisión, el estado miembro entrante en la Presidencia y el Secretario General del Consejo, que ejercerá las funciones de alto representante de la política exterior y de seguridad común. Esta solución de personalizar la PESC (Mr. PESC) como opción intermedia, sin desplazar a la Presidencia ni ser un representante de tipo administrativo, no impide que se puedan seguir designando representantes especiales provistos de un mandato concreto, pero permite obviar los problemas de falta de continuidad en la representación y de identificación de la presencia exterior de la UE, al ser éste el encargado de dirigir el diálogo político con terceros en nombre del Consejo y a petición de la Presidencia. Por tanto, la identidad exterior de la UE también estaría resuelta en sede teórica de este modo.

Otro de los problemas que se ponían de manifiesto para considerar la PESC como una auténtica expresión de la UE, y no simple reflejo de las voluntades de los estados miembros, era la cuestión de su financiación. Mientras tuviera que ser financiada exclusivamente por contribuciones estatales estaría condicionada, en última instancia, su existencia y eficacia a la voluntad de los estados miembros. Mientras el desarrollo de estas acciones era mediante el sistema de

CPE, los gastos de funcionamiento eran pocos y fácilmente asumibles por los propios ministerios de Asuntos Exteriores, pero a medida que éstos aumentaron, fue necesario encontrar otra solución. Así, en la PESC se distinguen gastos administrativos, que se financian totalmente con cargo al Presupuesto comunitario, y gastos operacionales, que el Consejo puede decidir por unanimidad si son o no con cargo al Presupuesto (si se incluyen, paradójicamente éstos son considerados gastos no obligatorios, en los que el ámbito de decisión del Parlamento es mayor). En efecto, como señala A. Lorca Corrons, la urgencia, imprevisibilidad y falta de transparencia de muchas decisiones de la PESC hacen difícil su introducción en el particular procedimiento presupuestario de la Comunidad con criterios de buena gestión, pero el Consejo percibe claramente que la imputación de gastos cada vez más elevados de PESC a los presupuestos nacionales no es una alternativa viable para que exista una auténtica política exterior de la Unión Europea.

Así mismo, otro inconveniente importante para asegurar la acción exterior de la UE en materia de PESC es la ausencia de personalidad jurídica de aquélla, que le impediría concluir tratados internacionales en la materia. Esta dificultad ha sido resuelta por el nuevo art. 28, que permite al Consejo, por unanimidad, celebrar dichos acuerdos. Aunque entiendo, con gran parte de la doctrina, que tal posibilidad supone la atribución indirecta de esta personalidad jurídica a la UE, debe ser interpretada con todas las cautelas al

conectarla con la Declaración 4 del TUE, que expresamente excluye la posibilidad de que estos acuerdos supongan un traspaso implícito de competencias de los estados miembros a la UE. No obstante, en la práctica, el acuerdo será negociado por la Presidencia y la Comisión, y concluido por el Consejo, por lo que la acción frente al tercero será de la UE no sólo en tanto que presencia, sino como actor internacional.

Progresivamente, se van despejando las incógnitas de la consideración de la UE como actor internacional, al disponer de una política exterior y de seguridad común, pero si lo hasta ahora expuesto nos puede llevar a una estimación favorable, una de las principales carencias en la identidad de la UE en el ámbito internacional ha sido la de una política de seguridad y defensa comunes.

Curiosamente, como destaca Chirullo (2000), si en la postguerra fría no existe un riesgo real de confrontación militar a gran escala, ha sido ahora cuando la defensa se ha puesto en la agenda, al manifestarse el riesgo de tensiones a las que no se podría hacer frente con instrumentos económicos.

Si al establecerse la PESC en Maastricht la "defensa común" no quedaba más que como una opción que pudiera ser definida en el futuro (art.J.4), tras la reforma operada en Amsterdam queda totalmente vinculada a la PESC, aunque para ella no quepa ni la decisión por mayoría del Consejo ni la financiación con cargo al Presupuesto comunitario. Estas cuestiones, que eran las que más ralentizaban el desarrollo de una PESC (que se propuso incluso quedara reducida a un título diferente en un cuarto pilar) suponen la creación de un mando integrado y único a cuyas órdenes operarían las fuerzas armadas europeas, y contaban con el condicionante de los compromisos previos de algunos estados miembros de la UE en otras organizaciones internacionales, especialmente OTAN y UEO, pero ni por parte de todos ni de todos por igual. La formulación de la PESC debe respetar, por una parte, di-

chos compromisos, como se recoge en el protocolo 1 anejo al TUE sobre el respeto de las obligaciones existentes en el marco OTAN para algunos estados miembros, pero también la voluntad de aquellos estados miembros con tradición neutral.

Junto a estos condicionantes, la UE también debe buscar los medios efectivos para llevar a cabo sus acciones de defensa común y, al haber quedado excluida toda idea de un protocolo de defensa mutua, la solución pasaba sin

duda por contar con la participación de las organizaciones internacionales existentes. La opción que se escogió desde el inicio fue vincular a la UEO con la UE, fundada en los principios establecidos en la Declaración anexa al Tratado, sobre todo teniendo en cuenta la renovación de la UEO (Unión Europea Occidental) desde 1985, y especialmente desde 1992, para acercarse a la UE y poder realizar misiones de tipo humanitario y de participación en operaciones de mantenimiento de la paz, utilizando en su caso fuerza armada (misiones Petersberg) que pudieran utilizarse por la UE. Además es una organización internacional sólo formada por estados europeos y, en todo caso, se invita a los estados miembros de la UE y no miembros de la UEO (Austria, Finlandia, Irlanda y Suecia) a adherirse o ser observadores de la UEO. No obstante, se mantiene una formulación por la que la UEO es parte integrante del desarrollo de la UE, y entre ambas se fomentarán "relaciones institucionales más

estrechas" que puedan conducir a la integración de la UEO en la UE, pero sin calendario concreto, para lo que sería necesario un tratado internacional ratificado por todos los estados miembros de la UE, y no sólo por los estados miembros de la UE que a su vez sean miembros de la Unión Europea Occidental.

Por lo que respecta a la OTAN, sus relaciones son "delicadamente complementarias y constituyen el fruto de equilibrios inestables", como señala el profesor Mariño (1998). La OTAN ha hecho más amplias sus relaciones con la UEO,

**Desde 1994,
uno de los objetivos
principales de
la OTAN es ayudar
a la creación de una
identidad europea
de defensa, pero no
son posibles relaciones
institucionales, al no
ser miembros
de la OTAN
un tercio de
los estados
miembros de
la Unión
Europea**

incluso celebrando acuerdos de puesta a disposición de medios, dado que la OTAN sigue conservando la función dominante, al disponer de los medios militares necesarios. Desde 1994, uno de los objetivos principales de la OTAN es ayudar a la creación de una identidad europea de defensa, pero no son posibles relaciones institucionales, al no ser miembros de la OTAN un tercio de los estados miembros de la Unión Europea.

En consecuencia, parece que la única solución para conseguir una identidad europea de defensa que permita actuar realmente en estas materias a la UE es que la UEO siga apareciendo como la organización europea en materias de seguridad y defensa que actúa de "bisagra" entre la dimensión regional y la atlántica.

En definitiva, la solución no puede ser sólo de ajuste formal, sino también de fondo, dado que, como acertadamente observa Herrero de Miñón, para que exista una defensa común es necesario que exista antes un cuerpo político, y no al revés.



Conclusiones: ¿Es la Unión Europea un actor internacional?

Tras lo expuesto sobre las principales manifestaciones de la acción exterior de la Unión Europea, creo que estamos en disposición de examinar si podemos calificarla o no como actor internacional.

En los distintos campos que hemos estudiado, efectivamente se manifiesta una acción exterior de la UE, bien en su pilar comunitario, lo que genera menos dudas sobre su entidad, bien en tanto que UE en la PESC como superación de la cooperación intergubernamental, pero aún con muchos rasgos propios de ésta, y por tanto con una notable influencia de los estados.

Si, como señala Hill (1996), distinguimos el concepto de "presencia" en los asuntos internacionales, es innegable la presencia de la UE que, aun siendo variable y multidimensional en las distintas manifestaciones expuestas, se ha venido dando desde la existencia misma de las Comunidades y de la cooperación política europea.

Pero parece que cuando se observa el concepto de "actor" se exigen mayores requisitos a la entidad que la mera presencia en las relaciones internacionales. Así, esta entidad debe estar delimitada frente a otras, ser autónoma en su propia elaboración del Derecho y adopción de decisiones, y poseer ciertos pre-requisitos estructurales. Estos requisitos incluso han sido definidos con mayor precisión doctrinalmente (Caporaso en 1998), de forma que se puedan aplicar para evaluar la capacidad de la UE como actor internacional: que sea reconocida por terceros, que tenga competencia jurídica para actuar, autónoma respecto a otros actores, y que exista una cohesión entre su actuación *ad intra* y *ad extra*.

Tras una aproximación inductiva, aunque gran parte de la doctrina entiende que la solución es decepcionante (Ginsberg, 1999), creo que es posible llegar a una conclusión distinta y considerar que la presencia efectiva de la Unión Europea en la escena internacional permite no sólo considerarla actor internacional, sino incluso reconocerle implícitamente una cierta personalidad jurídica internacional, al menos *in fieri*.

Quizá la causa que lleva a amplios sectores doctrinales a considerar que la UE sólo tiene una *presencia internacional*, pero que todavía no sea posible considerarla como un *actor* es el exceso de expectativas que se han puesto en su actuación. Hill (1993) considera como una amplia lista de funciones a cumplir por Europa en el sistema internacional: estabilizar Europa occidental, gestionar el comercio mundial, ser la principal voz del mundo desarrollado en sus relaciones con el Sur, dar una segunda voz occidental en la diplomacia internacional, tras haber desaparecido la bipolaridad, que puede llevar a reemplazar a la URSS en el equilibrio de poderes, ser un pacificador regional, intervenir en las crisis con una base global sobre decisiones del Consejo de Seguridad, ser mediador de conflictos, ser puente entre ricos y pobres o ser el supervisor de la economía mundial.

Todas estas tareas pueden situarse en los objetivos de la Unión Europea, pero para el cumplimiento de todas ellas requeriría una capacidad de la que ciertamente carece. Con estas amplias expectativas y las muy recortadas capacidades de las que dispone se abre un peligroso *gap*, que nos podría llevar a un permanente estado de desilusión.

Creo que en el sentido de constante evolución de la UE el punto de vista debe ser diferente. No es necesario que la UE se convierta

en un Estado para gozar de una influencia internacional, que sin duda ejerce, pero lo que sí necesita es la capacidad de adoptar decisiones y los recursos necesarios para hacerlas cumplir.

Es frecuente considerar que el alto componente intergubernamental de los aspectos de política de exterior y de seguridad de la UE, en especial en el terreno defensivo-militar, impiden a la UE tener una auténtica política exterior, pero pienso que la concepción de ésta debe ser mucho más amplia. Resulta innegable que tanto en lo militar como en lo comercial existe una relación de *zero-sum game*, y que los intereses colectivos son tan evidentes que impiden a los estados actuar de forma separada.

La influencia de la UE en las relaciones internacionales en los aspectos económicos es evidente, y deja muy poco margen para la actuación de los estados; ello lleva implícito un alto grado de actuación exterior colectiva en el aspecto político, y sin duda ésta representa la formulación cada vez más real de una auténtica política exterior de la Unión Europea.

No obstante, los estados y sus competencias no desaparecen, por lo que será necesario acostumbrarse a trabajar con competencias en tres niveles: las competencias propias de los estados, las competencias que los estados ejercen colectivamente –que serían tanto como el "cuarto pilar" del que habla Torrent (1997)– y las competencias de la Unión. La coherencia en el ejercicio no sólo de los distintos ámbitos de trabajo de la UE, como exige el art. 3 TUE, sino también de estos distintos grupos de competencias en diversos marcos (teoría del *linkage*) va a resultar imprescindible para la consideración de la UE como un actor internacional, que su actuación sea eficaz y continuada en los diferentes ámbitos, y aunque comenzará con una geometría variable en las manifestaciones de la política exterior de la UE, su buena marcha llevará sin duda a un desplazamiento progresivo de las competencias en los tres niveles hacia competencias de la UE. En el final del proceso, la personalidad internacional de la UE como respuesta del Derecho a la influencia real deberá reconocerse, aunque no sólo es un objetivo, sino también un medio, puesto que si se logra con antelación facilitará aún más su influencia y su consideración como un auténtico actor internacional con influencia global, y no sólo regional.

BIBLIOGRAFÍA

- BRETHERTON, C. y VOGLER J. (1999), *The European Union as a Global Actor*, Routledge.
- CHIRULLO, M. (2000), "What sort of actor is the European Union in the common foreign and security policy?", en *Collegium*, nº 19-II.
- DOS SANTOS, C. (1998), "The Treaty of Amsterdam and the common foreign and security policy: Echoes of a muted voice", en *Collegium*, nº 11-V.
- FUENTES, J. (2000), "La UE y la unidad militar", en *Política Exterior*, vol. XIV, nº 74, marzo/abril.
- GINSBERG, R. (1999), "Conceptualizing the European Union as an international actor: Narrowing the theoretical capability-expectations gap", en *Journal of Common Market Studies*, vol. 37, nº 3.
- GONZÁLEZ ALONSO, L.N. (1998), *Política comercial común y relaciones exteriores de la Unión Europea*, Madrid.
- HILL, C. (ed.) (1996), *The Actors in Europe's Foreign Policy*, Routledge.
- (1993), "The capability-expectations gap, or conceptualizing Europe's international role", en *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, nº 3.
- LÓPEZ ARANDA, R. (2000), "La identidad de defensa europea", en *Política Exterior*, vol. XIV nº 73, enero/febrero.
- MARIÑO MENÉNDEZ, F. (ed.) (1998), *Acción exterior de la Unión Europea y comunidad internacional*, Madrid.
- MERLE, M. (1980), *Sociología de las relaciones internacionales*, Madrid.
- OREJA AGUIRRE, M. (ed.) (1998), *El Tratado de Amsterdam. Análisis y comentarios*, Madrid.
- PÉREZ PRAT DURBAN, L. (1991), *Cooperación política y Comunidades Europeas en la aplicación de sanciones internacionales*, Madrid.
- PHILIP MORRIS INSTITUTE (1997), *¿Qué Papel mundial para la UE?*, septiembre.
- SAUQUILLO, F. (1997), "La ayuda humanitaria de la Comunidad Europea", en *El desarrollo y la cooperación internacional*. MARIÑO, F. y FERNÁNDEZ-LIESA (eds.) Madrid.
- SOBRINO HEREDIA, J. (1997), "La Unión Europea y el desarrollo: aspectos recientes", en *EL desarrollo y la cooperación internacional*, MARIÑO, F. y FERNÁNDEZ-LIESA (eds.) Madrid.
- SOLANA, J. (1999), "La OTAN y el futuro de la seguridad europea", en *Política Exterior*, vol. XIII, nº 72, noviembre/diciembre.
- TIZZANO, A. (1999), "La personnalité internationale de l'UE", en *Mélanges en hommage à Michel Walbroeck*, Bruxelles.
- TORRENT, R. (1997), "Le "Quatrième pilier" de l'Union Européenne", en *La Communauté européenne et les accords mixtes*, BOURGEOIS, J., DEWOST, J.L. Y GAFFE, M.A. (eds.), Collège d'Europe, Bruxelles.
- VAN RAEPENBUSCH, S. (1999), "L'émergence de l'UE dans l'ordre juridique international", en *Mélanges en hommage à Michel Walbroeck*, Bruxelles.