



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE NICARAGUA-LEON
(UNAN-LEON)
Y
UNIVERSIDAD DE ALCALA DE HENARES, ESPAÑA



*MAESTRIA SOBRE
PROCESOS DE INTEGRACIÓN*

TESINA:

*EL PROYECTO DE TRATADO CONSTITUCIONAL: LA ACCIÓN
EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA.*

Alumno: René Alberto Langlois Guevara
Tutor: Doctor Carlos Jiménez Piernas

León, Nicaragua, Centroamérica
15 de abril del 2005

INDICE

Introducción.....	1
Capítulo 1 De la Cooperación Política Europea (CPE) a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC): Antecedentes	9
Capítulo 2 Acción exterior: Instituciones relacionadas con la Política Exterior y de Seguridad Común	17
Capítulo 3 Políticas de la Unión en el Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa	27
I. La Política Exterior y de Seguridad Común.....	28
II. Acuerdos Internacionales	32
III. Relaciones de la Unión con Organizaciones Internacionales y terceros países	35
IV. Aplicación de la Cláusula de Solidaridad.....	40
Conclusiones.....	41
Anexo.....	44
Cronograma de la Reforma Institucional Europea	44
Bibliografía.....	46

Abreviaturas

AUE	Acta Unica Europea
CAJI	Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior
CECA	Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero
CED	Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de Defensa
CIG	Conferencia Intergubernamental
Cn	Constitución Europea
CPE	Cooperación Política Europea
Tratado de Maastricht	Tratado de la Unión Europea
EURATOM	Comunidad Europea de la Energía Atómica
ODECA	Organización de Estados Centroamericanos
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
PESD	Política Común de Seguridad y Defensa
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
TCE	Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea
TJCE	Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión europea

Introducción

La Convención Europea¹, entendida como sinónimo de conferencia² y no como de “un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional³”, constituyó una serie de reuniones efectuadas entre los meses de febrero del 2002 y julio del 2003 que culminaron con la preparación del **Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa**, el cual fue aprobado por la Conferencia Intergubernamental (CIG) el 18 de junio del 2004.

¹ Del 7 al 9 de diciembre del 2000 tuvo lugar en Niza, Francia, un Consejo Europeo, el cual confirmó su deseo por que la Carta de Derechos Fundamentales proclamada conjuntamente con del Consejo de la UE, el Parlamento Europeo y la Comisión, fuera difundida lo más ampliamente entre los ciudadanos de la Unión. En esa oportunidad el Consejo deliberó, entre otras cosas, sobre la seguridad europea y la política de defensa. En esta “reunión” se emitió la “Declaración de Niza” en la que se propuso proseguir con la reforma institucional más allá de los resultados obtenidos durante la Conferencia Intergubernamental del 2000 (CIG 2000). En este contexto, se convocaría a una nueva CIG en el 2004 en la que serían examinados cuatro puntos clave para el futuro de la Unión europea: a) el reparto de competencias; b) la simplificación de los tratados; c) la función de los parlamentarios nacionales; y d) el estatuto de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

² “Algunos autores han tratado de diferenciar lo que es un congreso de una conferencia y encuentran tal distinción cuando la centran en el objeto de la deliberación: el congreso es de naturaleza esencialmente política, quedando al margen del derecho, en cambio, la conferencia tiene un carácter más técnico y jurídico, siendo su función esencialmente legislativa. Sibert dice: ‘El congreso consagra el triunfo de la política, la conferencia anuncia el triunfo del derecho y de la organización. A los congresos les conviene un método autoritario y rápido, esencialmente político; a las conferencias, un método científico, igualitario y prudente’”. Langlois, René Alberto. *Silabario Diplomático*. Cuaderno 2, página 131, Editorial Chapetón. Managua, Nicaragua, 27 de mayo de 1993. A fin de cuentas, lo que ocurre en realidad es que ha habido una evolución en el vocablo empleado para designar estas reuniones negociadoras. Hasta mediados del siglo 17 se utilizaba el término “paz”. Así se habla de la Paz de Cambrai las Damas (1529); la Paz de Augsburgo (1555); la Paz de Cateau-Cambrésis (1559); la Paz de Westfalia (1648). Este acto internacional, de enorme importancia política es el primero al que se aplica el nombre de “congreso”, lo mismo que a las reuniones de Munster y Osanabruck del mismo año, que le precedieron. Desde esta fecha hasta 1850, según Genet, se cuentan 26 congresos y una sola conferencia, la de Londres de 1830-1831, referente a los asuntos de Bélgica. En cambio, desde 1850 a 1900, ya empieza a emplearse corrientemente el vocablo “conferencia”, y se llevan a efecto solamente ocho congresos frente a cuarenta y cinco conferencias. Después de 1900, las conferencias son tan abundantes que su cómputo se haría muy trabajoso. En cambio, sólo se realizan cuatro o cinco congresos: el Congreso de Zurich referente a la trata de blancas, en 1904; el Congreso Panamericano de Río de Janeiro en 1906; el Congreso sobre Pesca de Washington, de 1908, entre ellos. Vemos pues que, a medida que entra el siglo XX, se abandona el nombre de congreso para sustituirlo por el de conferencia, sin que por ello pierdan importancia estas reuniones, sino que, por el contrario van adquiriendo más amplitud y alcance, tanto por el número de Estados que abarcan como por los asuntos que en ellas se tratan y por sus resultados.

³ Ver Artículo 1, literal a) de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

Con la aprobación del Proyecto de Constitución por parte del Consejo Europeo en julio del 2004, se concluyó con la CIG, quedando pendiente de ser ratificado por los 25 Estados miembros de la Unión Europea.

En vista de que el presente trabajo se basa esencialmente en los estudios del “GRUPO DE TRABAJO VII: Acción Exterior” de la Convención Europea, en las fichas de Análisis de Propuestas de Enmiendas relativas a la Acción Exterior, incluida la Política de Defensa, en los proyectos de Artículos relativos al Título V, Capítulos II, IV, VI y VIII de la Constitución para Europa en relación comparativa a los Tratados Fundacionales de la Unión, es que debemos aclarar que la referida Convención, a cargo de quien estuvo la discusión y preparación del Proyecto, se encontró conformada por 15 representantes de los Estados miembros; 13 de los candidatos a la adhesión; 30 de los parlamentos nacionales de los Estados miembros; 26 de los parlamentos de los candidatos a la adhesión; 16 representantes del Parlamento Europeo; y 2 representantes de la Comisión Europea.

La Convención también contó con representantes observadores del Comité Económico y Social, del Comité de las Regiones, de la sociedad civil. y el Defensor del Pueblo.

Se organizaron Sesiones Plenarias en la sede del Parlamento Europeo en Bruselas y se integraron 11 Grupos de Trabajo a fin de ahondar en temas concretos del Proyecto.

Al Grupo de Trabajo VII se le mandató el asunto concerniente a la “Acción exterior de la UE”, tema de suma importancia para la Unión considerada como sujeto de derecho internacional, ya que una Unión fuerte y plenamente articulada se convertirá en un actor internacional dinámico y efectivo.

A fin de ejecutar el mandato encomendado, el Grupo VII “Acción Exterior” se planteó cinco interrogantes que demarcarían el contexto dentro del cual se desarrollarían sus discusiones y estudios.

De acuerdo al documento clasificado como CONV 252/02, WG VIII1, del 10 de septiembre del 2002, las preguntas objeto de análisis podrían resumirse de la siguiente manera:

1ª ¿Cómo deben abstraerse y definirse los intereses de la Unión?;

2ª ¿Cómo hacer coherente la acción de la Unión con los instrumentos de actuación que ella dispone?;

3ª ¿Cómo lograr que en la Unión Ampliada la toma de decisiones en materia internacional sea rápida y efectiva? ¿Cómo flexibilizar la regla de la unanimidad?;

4ª ¿Cómo se puede lograr que el papel del Alto Representante de la PESC, cargo establecido en 1998, sea aún mejor aprovechado por la Unión?; y

5ª ¿Qué reformas deben de ser implementadas a fin de fortalecer la acción de la UE en el concierto internacional?.

El Grupo VII consideró que la mejor modalidad de trabajo sería la de determinar en primer lugar los objetivos que perseguirá la Unión en materia de política exterior, para luego debatir sobre los aspectos institucionales a través de los cuales sería ejecutada la acción exterior.

El Grupo VII juzgó que si la acción exterior de la Unión comprende aspectos tan diversos como son la política comercial común, la cooperación con terceros países y las relaciones con otras organizaciones y resto de Estados miembros de la comunidad internacional, por mencionar algunos, es imprescindible contar con procedimientos diferentes que correspondan a todos y cada uno de los ámbitos de la acción exterior de la UE.

Para llegar a resultados positivos fue necesario evaluar la pasada marcha de la “política exterior y de seguridad común” instrumentada principalmente por el Consejo Europeo y el Consejo con intervención de la Comisión y del Parlamento Europeo.

Dos puntos clave fueron identificados en lo que a política exterior se refiere: voluntad política y solidaridad mutua entre los Estados miembros.

Siendo la política exterior nacional un programa estratégico formulado por un Estado individualmente determinado frente al resto de sujetos de derecho internacional, se consideró, en un principio, que la diversidad entre los Estados miembros podría ser un obstáculo para el desarrollo de una política exterior común, valoración que quedaba contradicha en el supuesto de que se podría llegar a la definición de intereses comunes estratégicos a partir de enfoques comunes que serían apoyados por acciones coherentes adoptadas previa consulta entre los Estados miembros. Sólo de esta forma es que el Grupo VII vislumbró la posibilidad de defender los intereses de la Unión en el escenario internacional.

La balanza de las discusiones tuvo sus contrapesos: ¿qué resultaba fundamental para la Unión: la determinación de los intereses comunes o la definición de los objetivos a perseguir a través de la acción exterior de la UE?

La decisión fue responsable: se definirían los intereses comunes en forma colectiva en el seno de las instituciones que defienden el interés común europeo.

El Grupo VII debatió sobre las competencias en materia de actuación exterior de la Unión, sobre los medios y recursos con los que debe contar ésta para ejecutar la política exterior, así como la manera de formular políticas, instrumentos y estrategias comunes que deban ser implementadas y utilizadas por la UE en su actuación exterior.

Como ya se mencionó, el Grupo VII debatió sobre los principios y objetivos de la Unión en materia de política exterior y sobre los instrumentos de actuación, llamémosle institucionales, a partir de los cuales sería ejecutada la acción exterior.

En relación a los objetivos se estableció que fuera el Consejo Europeo el que los definiera⁴; el Consejo los adoptara⁵; y que el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión el que los ejecutara⁶.

El Grupo VII tuvo el cuidado de señalar que para que los principios y objetivos tuvieran coherencia entre la acción exterior y la interior de la Unión era indispensable estudiar los aspectos externos de las políticas internas de la UE, ya que solamente de esta manera podrían orientarse adecuadamente las relaciones de la Unión con terceros sujetos de derecho internacional.

Solamente definiendo los objetivos y principios sería factible definir los intereses comunes y determinar las estrategias para alcanzarlos.

En lo que respecta a las competencias de la Unión en materia de acción exterior, el Grupo VII consideró que no era necesario establecer un listado de competencias ya que, al conferírsele personalidad jurídica a la Unión, ésta quedaba en la posibilidad de celebrar todos aquellos acuerdos que fueran de interés a Europa. Como contrapartida, los Estados miembros deberían respaldar sin condiciones la PESC de la Unión, trabajando conjuntamente para profundizar e

⁴ Ver Artículo III-196 No. 1, Cn.

⁵ Ver Artículo III-196, No. 2, Cn.

⁶ Ver Artículo III-197, No. 1, Cn.

incrementar su solidaridad política mutua, absteniéndose de adoptar medidas unilaterales contrarias a los intereses de la Unión.

En cuanto a los medios y recursos con los que debería contar la UE para ejecutar su política, el Grupo VII reconoció que el presupuesto de la Comunidad resultaba insuficiente y que los procedimientos para disponer de ellos era demasiado complicado lo que comprometía una rápida financiación de actividades, por lo que observó como prioridad inaplazable implementar la flexibilidad presupuestaria para la ejecución de acciones rápidas y adecuadas a los intereses de la Unión, dejando un margen de gastos sin asignar para casos imprevistos o de nuevas prioridades políticas, los que serían manejados por el Ministro de Asuntos Exteriores.

Ahora, en lo que respecta a la formulación de políticas e instrumentos o estrategias comunes a implementar por la UE en su actuación exterior, el Grupo VII valoró que el procedimiento de adopción de decisiones debe tomar la forma de “decisiones” y los instrumentos de actuación simplificarse al máximo.

No obstante que en los debates se discutió sobre el establecimiento de un Servicio Europeo de Acción Exterior y así quedó planteado en el Artículo III-197, no se dispuso nada sobre el establecimiento de una “escuela diplomática europea”.

Así como no cabe la posibilidad de identificar o confundir los Estados miembros con la Unión o con las Instituciones de ésta ya que son cosas diferentes, igual sucede con las delegaciones de la Unión y las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros: pueden tener intereses coincidentes aunque diferentes.

En lo personal consideramos que las acciones de la Unión serían más coherentes y estarían mucho mejor coordinadas si los servidores exteriores de la Unión cursaran estudios en una escuela diplomática de la Unión, ya que la experiencia nos enseña que en la diplomacia bilateral

y multilateral los mejores efectos se logran cuando los diplomáticos son profesionales, cuando los sujetos de derecho internacional cuentan con un mecanismo que permita producir una custodia permanente de sus elementos, sobre sus conocimientos sobre negociación y representación, que sepan aprovechar las experiencias pasadas, como hacen los militares, para tener el éxito asegurado en la gestión que les encomiende el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión como responsable de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión.

Creemos que los miembros del Grupo VII tuvieron una adecuada visión de conjunto al agrupar bajo un mismo acápite, las disposiciones concernientes a la celebración de acuerdos internacionales entre la Unión y terceros Estados u Organizaciones Internacionales, ya que toda persona internacional obra en el plano internacional, principalmente por medio de la suscripción de acuerdos.

Por ser la UE un sujeto de derecho internacional queda sometida a las normas del *jus cogens* internacional⁷, no pudiendo sustraerse, como Organización Internacional, a la aplicación del ordenamiento de dicho grupo social, eso sí, con los ajustes y modulaciones, principalmente en el procedimiento de negociación y celebración, establecidos en el Proyecto de Tratado Constitutivo.

El Grupo VII recalcó la importancia de que el Proyecto contara con disposiciones claras en lo que se refiere a la negociación y celebración de acuerdos internacionales, indicando manifiestamente sobre quién recaería la actuación a nombre de la UE, las pautas por las que se guiaría en la negociación y el procedimiento mismo de celebración de los acuerdos.

⁷ Ver Artículo 53 Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

En cuanto a la “Cláusula de Solidaridad”, una importante innovación en la vida de la Unión, podemos decir que planteó algunas dificultades a los convencionales, ya que algunos la consideraron como amenazadora porque autorizaba a la Unión para movilizar todos los instrumentos, “incluidos los medios militares”⁸ para prevenir el riesgo de terrorismo y proteger a las instituciones democráticas. Los aprietos se presentaron cuando surgió la cuestión sobre a quién le correspondería valorar o determinar lo que debería entenderse como “riesgos de terrorismo”.

Dada la amplitud de nuestro tema y la concisión que se nos indicó para la preparación y presentación de nuestra investigación, es que decidimos desarrollarla en tres capítulos (**Antecedentes de la Política Exterior y de Seguridad Común; Instituciones de la UE relacionadas con la Política Exterior y de Seguridad Común; y Políticas de la Unión en el Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa**), el último de los cuales subdividido en cuatro secciones (**Política Exterior y de Seguridad Común; Acuerdos Internacionales; Relaciones de la Unión con Organizaciones Internacionales y terceros países; y Aplicación de la Cláusula de Solidaridad**) y, para brindar un mejor panorama de conjunto del proceso de integración europeo, incluimos un anexo que contiene un resumido cronograma de las reformas institucionales que han tenido lugar en Europa.

⁸ Ver Art. I-42, no. 1, Cn.

Capítulo 1

De la Cooperación Política Europea (CPE) a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC): Antecedentes

Como hemos mencionamos, por considerarse la política exterior un tema propio de los programas estratégicos diseñados por los Poderes Ejecutivos de los Estados, es que la cuestión de la PESC no fue considerada en manera alguna en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (TCE) o Tratado de Roma del 25 de marzo de 1957.

Volviendo unos años, nos encontramos que en 1950, el Plan Pléven contempló la creación de un ejército europeo integrado bajo un mando común. Este plan fue objeto de negociaciones entre los Estados miembros de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero de 1950 a 1952, y condujo a la firma del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de Defensa (CED). El corolario de la CED fue un proyecto político, destinado a crear una estructura federal o confederal, que fue presentado en 1953. La "Comunidad política europea" preveía la creación de una Asamblea Parlamentaria bicameral, un Consejo Ejecutivo Europeo, un Consejo de Ministros y un Tribunal de Justicia. Las competencias de la Comunidad Política eran muy amplias y estaba previsto que a largo plazo absorbieran al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) y a la misma Comunidad Europea de Defensa (CED). No obstante, este proyecto no vio nunca la luz, ya que fue rechazado por la Asamblea Nacional francesa el 30 de agosto de 1954⁹.

⁹ <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/a19000.htm>.

En la década de los 60's fueron palpables los esfuerzos franceses por consolidar en Europa una cooperación política más estrecha; una Unión de Estados; y una Política Exterior y de Defensa Común.

No obstante lo anterior, el avance en el proceso de integración europea¹⁰ y los sucesos internacionales¹¹ movieron a los países europeos al acercamiento de sus políticas exteriores.

En junio de 1970 los Ministros de Asuntos Exteriores europeos propusieron, a instancia de los Jefes de Estado y de Gobierno de Europa, llevar adelante un proceso de “coordinación en el ámbito de la política exterior” y como consecuencia de ello el Informe de Étienne Davignon¹² representó el punto de partida de la Cooperación Política Europea (CPE)¹³ lanzada de manera informal antes de ser institucionalizada en el Acta Unica Europea (AUE) del 28 de febrero de 1986, que persiguió como doble objetivo la comprensión mutua entre los Estados miembros y el fortalecimiento de la solidaridad mediante la armonización de la acción y la posibilidad de emprender acciones comunes y, fue así como se vino perfilando la progresiva transferencia de competencias en puntos como son la unión política y la Política Exterior Común y de Defensa.

Con los dos planes Foucht a principios de los sesenta se establece un nuevo punto de partida para las negociaciones tendientes al estrechamiento de la cooperación política y la

¹⁰ Implementación de la Política Comercial Común (Arts. 110-116 TCE); de la Cooperación al Desarrollo (Arts. 130 U-130 X TCE); la Asociación de Países y Territorios de Ultramar (Arts. 131-136 bis TCE); la suscripción de acuerdos con otros Estados y Organizaciones internacionales (Art. 238); y las primeras ampliaciones.

¹¹ Al finalizar el estado de tensión y hostilidad generado por las potencias occidentales y el bloque comunista de Europa Oriental tras la Segunda Guerra Mundial, la Comunidad Económica Europea debió garantizar la estabilidad y el progreso de Alemania Oriental, Rumania, Polonia Occidental, Hungría, Checoslovaquia, Yugoslavia, Albania, Bulgaria, Letonia, Lituania y Estonia.

¹² Sección 139 Informe sobre el Tratado de Ámsterdam. www.mendezvigo.org/activ/in-ams_5.htm.

¹³ La Cooperación Política Europea (CPE) significó fundamentalmente consultas entre los Estados miembros sobre cuestiones de política exterior.

elaboración de políticas comunes en los ámbitos de defensa y relaciones exteriores. Una vez más el intento de crear una Política Exterior y de Seguridad Común falló¹⁴.

Ya en 1970, la idea de la Cooperación Política Europea resistió e incluso se vio fortalecida.

En 1973, “la Cumbre de Copenhague presentó un informe sobre el funcionamiento de la CPE, como consecuencia del cual se intensificó el ritmo de las reuniones de los Ministros de Asuntos Exteriores y del Comité Político (compuesto de los directores nacionales de asuntos políticos). Paralelamente se creó un "grupo de corresponsales europeos", responsables del seguimiento de la CPE en cada Estado miembro, que pudo también beneficiarse del acceso a una nueva red de télex que conectaba a los Estados miembros, denominada COREU¹⁵”

El 31 de enero de 1974, la Comisión emitió una Declaración destinada a los Jefes de Gobierno sobre el estado de la Comunidad, en donde se subrayó la necesidad de movilizar de nuevo a Europa, aproximando las políticas nacionales y estableciendo políticas comunes. Por su parte, el Parlamento Europeo declaró que la unidad de Europa sólo se podría lograr si se le permite a las Instituciones Comunitarias llevar a cabo una política basada en una auténtica solidaridad europea.

En diciembre de 1974, en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno realizada en París, se decidió celebrar tres reuniones anuales en calidad de Consejo Europeo lo que vino a contribuir al mejoramiento de la cooperación política europea, redefiniendo la orientación política general hacia la construcción comunitaria.

¹⁴ http://europa.eu.int/comm/external_relations/news/patten/speech_00_219_es.htm.

¹⁵ <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/a19000.htm>.

Tras la invasión de la URSS a Afganistán y la revolución islámica en Irán, se reunió en Londres, los días 26 y 27 de noviembre de 1981, el Consejo Europeo y emitió un informe¹⁶ por el que se obligaba a los Estados miembros a consultarse en todo aquello que tuviera que ver de política exterior que pudiera afectar a cualquiera o a todos ellos. Europa había caído en la cuenta de no estar en condiciones de actuar y prevenir situaciones como las ocurridas. La Comunidad vislumbró con claridad la debilidad que representaba para Europa la reacción individual de sus Estados miembros.

Los días 28 y 29 de junio de 1985 se reunió en Milán el Consejo Europeo y los Jefes de Gobierno y aprobaron el Libro Blanco de la Comisión sobre el Mercado Interior pero, lo que consideramos verdaderamente importante es que decidieron en esa misma ocasión organizar una Conferencia Intergubernamental con los fines de estudiar las posibles reformas institucionales.

Como consecuencia, fue aprobada el Acta Unica Europea (AUE)¹⁷ que introdujo reformas permitiendo institucionalizar Cooperación Política Europea.

El Acta Unica Europea (AUE) más que agregar cambios en lo que se refiere a política exterior, vino a constituirse en el certificado oficial de nacimiento de la Cooperación Política Europea ya que durante los pasados 16 años se venían llevando a cabo acciones de esta naturaleza.

¹⁶ En este documento es que se habla por primera vez de la “Troica”.

¹⁷ El texto del Acta fue aprobado en febrero de 1986 tras 7 meses de negociación, entrando en vigencia el 1º de julio de 1987. El Acta es una de las reformas más importantes ya que reformó los tratados fundacionales así como los modificativos e “incluyó por primera vez en un tratado las regulaciones de la Cooperación Política Europea (CPE) en materia de política exterior conforme a un régimen de Derecho Internacional (art. 30 AUE)”. Ver Araceli Mangas Martín y Diego J. Liñán Nogueras. “Instituciones y Derecho de la Unión Europea”. Editora: Maite Vincuria Berdejo. Impreso por: COBRA, S.L. 1986, pág.23. Contenia propuestas concretas relativas a política exterior y sobre todo la idea de la concertación reforzada en las cuestiones relativas a la seguridad en general y a la seguridad en el sector del armamento.

La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) se vino a constituir, gracias a la entrada en vigencia del Tratado de la Unión Europea, el 11 de noviembre de 1993, en el instrumento estructurado de la cooperación en el marco de los procedimientos intergubernamentales dirigido por instituciones de carácter supranacional y sometido a las normas del *jus cogens*.

En este Tratado, la Unión estableció como uno de sus objetivos a alcanzar la afirmación de “su identidad en el ámbito internacional, en particular la realización de una política exterior de seguridad común que incluya la definición progresiva de una política de defensa común¹⁸”.

El Título V del TUE regula lo concerniente a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) sustituyendo a la Cooperación Política Europea (CPE), obligándose a informarse y consultarse sobre cualquier cuestión de política exterior y de seguridad que revista interés general¹⁹. Lo concerniente a este rubro quedó fuera de la jurisdicción del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea²⁰.

El TUE dotó a la PESC de dos instrumentos de política exterior: las acciones comunes²¹ y las posiciones comunes, instrumentos que tienen como propósito equipar en mejor forma a la Unión frente a los diversos retos que se presentan en el ámbito internacional.

¹⁸ Ver Artículo 2 tercer inciso del Artículo 2 TUE.

¹⁹ Ver Artículo 6 TUE.

²⁰ Ver Artículo 46 TUE.

²¹ Ver Artículo 14 No. 3 TUE. Las posiciones comunes no se limitan a meras indicaciones para las políticas exteriores nacionales de los Estados miembros, sino que tienen por finalidad la actuación común de la Unión en la escena internacional. Por ser vinculantes sólo se permiten excepciones en determinadas circunstancias.

Las primeras se traducen en aquellas actividades, vinculantes para los Estados miembros, y que se refieren a situaciones específicas en las que se considera necesario una acción operativa de la Unión. Ejemplo de acciones comunes es la asistencia brindada a la Autoridad Palestina en sus esfuerzos por controlar y erradicar las actividades terroristas de sus territorios ²².

Las posiciones comunes, como enfoques comunes, son las orientaciones que define la Unión en asuntos concretos de carácter geográfico o temático que permiten una actuación coordinada²³. Encontramos como ejemplo la operación de lucha contra el tráfico ilegal de diamantes en Liberia, Sierra Leona y Angola como medio de prevención y solución de conflictos.

Dos cosas hay que tener en cuenta en relación al Tratado de Maastricht: la primera, que el tratado diseñó el marco institucional de la UE como un edificio cuya cúspide descansa sobre tres pilares: el de la Comunidad Europea, el de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y el Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior (CAJI). La segunda, que el segundo pilar no fue concebido con instituciones propias, sino que funcionado por medio de instituciones intergubernamentales reguladas por el derecho internacional y, como este derecho no actúa en el ámbito supranacional sino en el seno de organizaciones internacionales, es que no hay integración sino cooperación, por ello es que la toma de decisiones en la PESC es alcanzada por consenso y no por el voto mayoritario que caracteriza al ámbito comunitario. De aquí la necesidad de la “coherencia” entre el accionar intergubernamental y el comunitario.

²² Ver Artículo 15 TUE.

²³ En las conferencias internacionales y en el marco de las organizaciones internacionales los Estados miembros definen estas posiciones comunes.

Dado que esta “coherencia” no fue del todo satisfactoria a la Comunidad²⁴ es que se planteó la realización de una nueva Conferencia Intergubernamental con la finalidad de introducir algunas reformas institucionales al TUE de cara a hacer más eficiente la PESC.

El Tratado de Amsterdam del 2 de octubre de 1997 y vigente a partir del 1º de mayo de 1999, introdujo reformas a los Tratados de la UE y de la CE y sobre todo reforzó el carácter operativo de la PESC al dotarla de instrumentos más coherentes y con un proceso de adopción de decisiones más eficaz²⁵.

Una novedad introducida por el Tratado de Amsterdam en materia de PESC es la estrategia común²⁶: el Consejo Europeo determinará las estrategias comunes en las que los Estados miembros tengan intereses comunes.

La cosa no queda aquí: en Europa se experimentó la necesidad de proceder a realizar reformas institucionales que permitieran continuar con las “ampliaciones” que ya tenían previstas los Tratados Fundacionales y el Tratado de la Unión Europea: se había pasado de seis Estados Fundadores de las Comunidades Europeas a nueve, a diez, a doce, y a quince, por lo que era necesario preparar una nueva Conferencia Intergubernamental (CIG) que posibilitara la adhesión de diez Estados más. Fue así como el Consejo Europeo determinó realizar una nueva CIG en Niza, Francia, el 26 de febrero del 2002, reunión en la cual se determinó firmar un nuevo Tratado que modificaría el TUE y los demás Tratados Fundacionales de las Comunidades Europeas.

²⁴ No había real coordinación de políticas entre el Consejo y la Comisión.

²⁵ Aunque las decisiones se toman por unanimidad los Estados que no estén de acuerdo pueden optar por la abstención constrictiva, la que no impide la aprobación de la decisión.

²⁶ Ver Artículo 301 Tratado de Amsterdam.

El Tratado de Niza entró en vigencia el 1º de febrero del 2003, modificó una vez más los Tratados de la UE y de la CE, cambió la forma de trabajo de las instituciones de la Unión y convirtió la mayoría cualificada en la norma de la adopción de decisiones en muchos campos en lugar de la unanimidad.

Dado que las dos últimas CIG, que conllevaron a la firma de los Tratados de Amsterdam en 1997 y de Niza en 2001, no ofrecieron respuestas satisfactorias a cuestiones institucionales en vísperas de la ampliación, es que se sintió la necesidad de realizar una reforma institucional que fuera más allá de la simple adaptación de las instituciones con vistas a la ampliación, la cual tendría como base la Declaración del 15 de diciembre del 2001 del Consejo Europeo²⁷ en la que se presentó una convocatoria a una Convención para llevar a cabo las reformas necesarias.

La sesión inaugural de la Convención se celebró el 28 de febrero de 2002 y sus trabajos concluyeron el 18 de julio de 2003 con la entrega del Proyecto final de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa.

Para preparar los debates sobre algunos temas, la Convención creó grupos de trabajo, que se ocuparon de los siguientes temas: el papel del principio de subsidiariedad; el futuro de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales; la personalidad jurídica de la Unión; el papel de los parlamentos nacionales; las competencias complementarias; la gobernanza económica; la acción exterior; la defensa; la simplificación de los procedimientos e instrumentos; el espacio de libertad, seguridad y justicia; la Europa social.

²⁷ Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea. Boletín UE 12-2001 <http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/es/200112/p000029.htm>. En dicha Declaración es que se encargó la preparación de la reforma institucional a una Convención Europea, procurando hacer de la UE una alternativa para la Comunidad Internacional ante el fenómeno globalizador que está acarreado graves injusticias sociales.

Dentro de la estructura del Proyecto de Tratado, la parte III es la que incluye las disposiciones relativas a las políticas y al funcionamiento de la Unión. En ella se establecen las políticas internas y externas de la Unión, por ejemplo las disposiciones relativas al mercado interior, a la unión económica y monetaria, y al espacio de libertad, seguridad y justicia, así como la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y las disposiciones relativas al funcionamiento de las instituciones.

El 4 de octubre del 2003 se inauguró en Roma la Conferencia Intergubernamental (CIG) que tuvo por objeto la redacción y adopción de la versión final de la primera Constitución de la Unión Europea. El 28 de octubre del 2004 fue firmada la Constitución, estimándose que entre 2004 y 2006 sea ratificada por los Estados miembros a los efectos de que entre en vigor para el 1º de noviembre del 2006.

Capítulo 2

Acción exterior: Instituciones relacionadas con la Política Exterior y de Seguridad Común

El TUE introdujo al edificio comunitario dos “pilares”: el de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y el de la Cooperación en los Asuntos de Justicia e Interior (CAJI)²⁸ y, refiriéndonos aquí al pilar que nos interesa, la PESC, debemos decir que la puesta en marcha de esta política, en lo que es la actual UE, recae principalmente en el Consejo Europeo, integrado por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros²⁹, y el Consejo, integrado por un

²⁸ Ver Peláez Marón José Manuel, “Lecciones de Instituciones Jurídicas de la Unión Europea”. EDITORIAL TECNOS, S.A., 2000, pág. 311.

²⁹ Ver Art. 4, inc. 2º TUE.

representante de cada Estado miembro de rango ministerial³⁰; con intervención de la Comisión³¹, y del Parlamento Europeo³².

Ahora, el texto de Constitución establece como instituciones plenas de la Unión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo de Ministros, a la Comisión Europea y al Tribunal de Justicia de la Unión Europea³³, algunas de las cuales están estrechamente relacionadas con las cuestiones relativas a la PESC así como a la PESD³⁴, particularmente la nueva figura del Ministro de Asuntos Exteriores³⁵, que viene a darle mayor coherencia y efectividad a la política exterior de la Unión.

En cuanto a las Instituciones de la Unión “responsables” de la acción exterior podemos decir que la Constitución viene a fortalecer el papel del Parlamento Europeo en términos generales, ya que no sólo lo convierte en un “colegislador” junto con el Consejo de Ministros ya que adoptarán las leyes y las leyes marco europeas, sino que lo convierte en órgano de consulta obligado sobre los aspectos principales y opciones fundamentales de la PESC³⁶.

³⁰ Ver Art. 203 TUE.

³¹ Integrada por 20 miembros, después de la adhesión de Austria, Finlandia y Suecia en enero de 1995, nacionales de los Estados miembros.

³² Al seno del Parlamento Europeo existe la “Comisión de Asuntos Exteriores, Seguridad y Política de Defensa” a quien le corresponde mantener un diálogo permanente sobre las cuestiones de política exterior con la Comisión, diálogo que tiene por objetivo garantizar que las criterios y opiniones del Parlamento Europeo tenga acogida en el Consejo.

³³ Ver Art. I-18, no. 2 Tratado Constitucional.

³⁴ La PESD, Política Europea de Seguridad y Defensa, está incluida en la PESC como una política que pretende a largo plazo la defensa común europea. Su objetivo primordial es permitir a la Unión desarrollar sus capacidades civiles y militares ante situaciones de crisis y prevención de conflictos a escala internacional, contribuyendo al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales de acuerdo a lo que establece la Carta de las NU. No significa la creación de un ejército europeo propiamente dicho, sino que su actuación se asemeja a lo que es la OTAN.

³⁶ Art. I-39 No. 6 y III-205 Cn.

Las funciones del Consejo Europeo, mencionado por primera vez en el Acta Unica Europea, sin tener el carácter de Institución sino hasta el Tratado de la Unión Europea, en donde se le atribuyen actividades específicas en materia de PESC, son reexaminadas en la Constitución y, sin tener función legislativa alguna, participa en los trabajos sobre PESC con el Ministro de Asuntos Exteriores³⁷, correspondiéndole a su Presidente la representación exterior de la Unión en asuntos de PESC, sin perjuicio de las atribuciones propias del Ministro de Relaciones Exteriores³⁸.

El Consejo de Ministros o Consejo, integrado por un representante de rango ministerial de cada uno de los Estados miembros³⁹, ejerce juntamente con el Parlamento, como ya se señaló, funciones legislativas, presupuestarias y de coordinación, y le corresponde la elaboración de la acción exterior, así como velar por la actuación coherente de la Unión en esta política⁴⁰.

En relación a la Comisión Europea, podemos decir que la Constitución introdujo los cambios más importantes en materia de PESC ya que crea la figura del Ministro de Asuntos Exteriores.

En cuanto a la composición de la Comisión Europea, el Tratado Constitucional establece que la primera Comisión que se integrará para el año 2009 estará conformada por un nacional de cada uno de los Estados miembros y por el Ministro de Asuntos Exteriores⁴¹.

³⁷ Art. I-20 Nos. 1 y 2 Cn.

³⁸ Art. I-21 Lit. d) Cn.

³⁹ Arts. I-23 y I-24 Cn.

⁴⁰ Art. I-23 No. 4 Cn.

⁴¹ Ver Art. I-25, No. 5 Cn.

El Ministro de Asuntos Exteriores es el componente más novedoso introducido por el Tratado Constitucional⁴² que asumirá las funciones del actual Alto Representante de la PESC, del Comisario encargado de las Relaciones Exteriores, así como algunas de las ejercidas por la Presidencia del Consejo Europeo en el campo de las relaciones exteriores, quedando subordinado al Consejo Europeo y a la Comisión Europea⁴³.

Se tiene previsto que la acción exterior de la Unión ganará eficacia y coherencia con el Ministro de Asuntos Exteriores pues se convertirá en la voz de la PESC de la UE.

La operación que da como resultado la figura del Ministro de Asuntos Exteriores es la de sumar las funciones del Alto Representante de la PESC a las del Comisario de Relaciones Exteriores, correspondiéndole la dirección y ejecución de la PESC en su calidad de “mandatario del Consejo”⁴⁴.

De acuerdo a lo establecido en la Constitución, sobre dos instituciones recaerá la representación de la Unión: sobre la Comisión Europea⁴⁵ y sobre el Ministro de Asuntos Exteriores pero, en lo que respecta a la Comisión, hay que aclarar que no le corresponde la representación de la PESC, entonces, ¿cómo es que deberá entenderse esta “compartimiento” de la representación entre el Presidente de la Comisión Europea y el Ministro de Asuntos Exteriores?

Creemos encontrar el meollo de la “división” en el hecho de que la PESC no es un “pilar” comunitario.

⁴² Ver Art. I-27 Cn.

⁴³ Ver Art. I-27 Cn.

⁴⁴ Ver Art. I-27, no. 2, Cn.

⁴⁵ Ver Art. I-25, no. 1 Cn.

El Tratado Constitucional da, a primera vista, al Ministro de Asuntos Exteriores una doble labor: ser el “mandatario del Consejo” y “uno de los Vicepresidentes de la Comisión” Europea. Como “mandatario” del Consejo de Ministros, además de estar al frente de la PESC y ser ejecutor de la misma, puede formular propuestas sobre dicha política de acuerdo a las “líneas estratégicas definidas por el Consejo Europeo”⁴⁶, presentar propuestas conjuntas con la Comisión al Consejo Europeo⁴⁷ y velar junto al Consejo de Ministros por que se respeten los Principios de la PESC⁴⁸.

Como se dijo, le corresponde la representación de la UE en materia de PESC, así como “dirigir el diálogo político con terceros en nombre de la Unión y expresará la posición de la Unión en las organizaciones internacionales y en las conferencias internacionales”⁴⁹, coordinar las acciones y posiciones de la Unión en foros internacionales⁵⁰ y puede ser invitado por los Estados miembros que sean integrantes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para que presente la posición de la Unión al seno de dicho órgano⁵¹.

Corresponde conjuntamente al Consejo, a la Comisión y al Ministro de Asuntos Exteriores velar por la coherencia de la acción exterior de la UE en sus diversos ámbitos⁵².

⁴⁶ Ver Art. I-23, no. 3 Cn.

⁴⁷ Ver Art. III-194, no 2 Cn.

⁴⁸ Ver Art. III-195, no. 2 Cn.

⁴⁹ Ver Art. III-197, no. 2 Cn.

⁵⁰ Ver Art. III-206, no. 1 Cn.

⁵¹ Ver Art. III-206 parte última Cn.

⁵² Ver Art. III-193 parte última Cn.

Ahora, si hablamos de “acción exterior” de la Unión Europea, debemos referirnos a todos los órganos por medio de los cuales tiene lugar esa relación internacional.

Ya nos ocupamos escuetamente de los órganos que podríamos denominar “Órganos Centrales” de la acción exterior de la Unión, entre los cuales enumeramos al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo de Ministros, a la Comisión Europea y al Ministro de Asuntos Exteriores ahora, es necesario referirnos a los “Órganos Exteriores o Periféricos” o servicio exterior europeo.

El Tratado Constitucional hace referencia en el Artículo III-197 no. 3 a un “servicio europeo de acción exterior” que trabajará en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros y, será una decisión europea del Consejo de Ministros, la que determine la organización y funcionamiento del mismo.

Consideramos que el término “servicio exterior” está íntimamente unido al concepto de “derecho de legación” el cual es entendido como el derecho que tienen los Estados y algunos sujetos del derecho internacional para enviar y recibir diplomáticos.

La Unión Europea es un sujeto de derecho internacional⁵³ con fines de integración⁵⁴, establecida por el libre consentimiento de los Estados, por medio de un acuerdo internacional, dotada de instituciones a través de los cuales actuará independientemente y que será capaz de expresar una voluntad jurídica distinta a la de sus miembros y que podrá establecer “relaciones contractuales” entre ella y alguno o varios de los Estados miembros o bien podrá coadyuvar con

⁵³ La UE tiene la condición formal de las Organizaciones Internacionales por haber sido creada por un tratado internacional entre los Estados miembros, a pesar de la especificidad y originalidad de sus objetivos y medios de acción.

⁵⁴ A quien se ha dotado de instituciones con competencia supranacional.

algunos o todos los Estados miembros en negociaciones con terceros Estados o con Organizaciones Internacionales.

Si tenemos en cuenta que las relaciones exteriores de los países no pretenden otra cosa si no que la satisfacción de los objetivos trazados, debemos agregar que los Estados no tienen la posibilidad de actuar por sí mismos sino que lo hacen a través de personas naturales, que integran sus órganos, siendo así como cumplen con los fines pretendidos. Aquí es en donde aparece el equipo de diplomáticos, cuerpo diplomático, servicio exterior o servidores exteriores que junto a las Cancillerías son los responsables de "dar forma" a la política exterior de sus países.

De igual manera, la Unión Europea contará con un "servicio europeo de acción exterior" el cual no es otra cosa que un equipo de negociadores exteriores profesionales expertos en diversas disciplinas como son el intercambio comercial, tecnológico, cultural, aspectos humanitarios, sociales, de libre circulación de personas, etc, a fin de que puedan ser fieles ejecutantes de la diplomacia comunitaria europea⁵⁵.

Ya que se mencionó el concepto de "diplomacia comunitaria" concluyamos nuestro comentario analizando lo que es el "derecho de legación" mencionado anteriormente. Veamos: Así como los Estados han sentido y sienten la necesidad de comunicarse y entrar en negocios que les beneficien recíprocamente, de igual modo ocurre con las Organizaciones Internacionales.

⁵⁵ Actualmente la Comunidad Europea cuenta con más de 160 representaciones diplomáticas y la función que desempeñan estas "misiones" es muy parecida al de las diplomáticas y pueden tener el carácter de permanentes o de observadores.

Surgida la necesidad y admitida la conveniencia de mantener relaciones con otros sujetos del derecho internacional, los Estados y las Organizaciones Internacionales autorizan a determinados “agentes” a efecto de que actúen con arreglo a las instrucciones que reciban.

Este derecho de “legación” o de “embajada” que consiste en enviar y recibir representantes diplomáticos se dice “activo” cuando se envían representantes diplomáticos y “pasivo” cuando los agentes son recibidos por otros.

Existen algunos autores para los cuales el derecho de legación⁵⁶ es uno de los atributos esenciales de la soberanía de los Estados, de los Estados independientes, criterio que no compartimos, pues, además de haber existido y existir Estados no soberanos, como es el caso de los Estados miembros de una Federación, está la situación de algunos sujetos del derecho internacional sobre los que recae este derecho como son los casos especiales del Estado de la Ciudad del Vaticano, la Soberana Orden de Malta, la Soberana Orden de Constantino el Grande, los llamados gobiernos en exilio (Comités Nacionales francés y polaco durante la Segunda Guerra Mundial, las Organizaciones Internacionales y últimamente los llamados movimientos de liberación⁵⁷.

⁵⁶ “Se ha entendido el derecho de legación o de embajada como el que tienen los Estados de enviar y recibir representantes diplomáticos”. Langlois René Alberto. “Curso de derecho diplomático. Teoría y práctica de la diplomacia”. Managua, Nicaragua. Marzo del 2001, pág. 97.

⁵⁷ Un caso de nuestros días es el que presenta la Organización de la Liberación Palestina. Sobre este particular es de recordar que en el mes de noviembre de 1974 en la Asamblea General de las Naciones Unidas se votó por el derecho palestino a la autodeterminación y la independencia nacionales y se le concedió a la OLP el status de observador permanente de dicha organización. Israel se negó a reconocer a la OLP y no aceptó su presencia en las negociaciones de los términos referentes a la autonomía de los territorios de Cisjordania y Gaza. Anteriormente la situación de Palestina solamente era considerada como un “problema de refugiados” y es hasta 1969 en que la Asamblea General cae en la cuenta de la dimensión política de ese “problema” y al respecto declaró que el reconocimiento de los derechos del pueblo palestino era indispensable para el establecimiento de una paz firme y duradera en Oriente Medio. Antes de la sesión de noviembre de 1974, los Estados árabes habían reconocido a la OLP como la única representante legítima del pueblo palestino. Después de que las Naciones Unidas reconocieron a la OLP calidad de observador, la Asamblea la reconoció como representante del pueblo palestino y parte principal

Prueba de la necesidad a la que nos hemos referido es la Convención de Viena sobre la Representación de los Estados en sus Relaciones con las Organizaciones Internacionales de carácter Universal del 14 de marzo de 1975.

El derecho de legación pasiva lo vemos en el seno de la Organización de las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, la Comunidad Europea y el Sistema de la Integración Centroamericana SICA.

La función de estas “misiones” es parecido al de las diplomáticas y pueden tener carácter permanente o de observadores. Lo dicho no significa que sean relaciones de tipo bilateral si no trilateral ya que involucran a la Organización, al Estado que envía y al Estado Sede.

Estas misiones se acreditan ante los órganos permanentes de las organizaciones. En el caso de las Naciones Unidas, ante el Secretario General; en el de Unión Europea, ante el Consejo de Ministros y ante la Comisión; y en el caso del Sistema de la Integración Centroamericana, ante el Comité Ejecutivo y la Secretaría General⁵⁸.

Decíamos que las relaciones de las Organizaciones Internacionales con las misiones que le son acreditadas por otros sujetos de derecho internacional son de tipo trilateral ya que involucran a las misiones enviadas con la Organización; al Estado Sede con las misiones recibidas por la Organización; y a la Organización misma con el Estado territorial.

en cualquier negociación de paz en el Oriente Medio. El beneficio que ha reportado históricamente este reconocimiento es el de estimular a aquellas poblaciones que se encuentran bajo dominación extranjera por que opten por sus derechos inalienables a la libre determinación, independencia y soberanía nacionales.

⁵⁸ Ver Artículo 23, Protocolo de Tegucigalpa de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA).

A las Organizaciones Internacionales también se les reconoce el derecho de legación activo, es decir que pueden enviar a sus representantes ante otros sujetos de derecho internacional.

La Unión Europea dispone expresamente sobre la posibilidad del ejercicio del derecho de legación activo en el Artículo 20 (antiguo Artículo J.10) del Tratado de la Unión Europea al expresar: “las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros y las delegaciones de la Comisión en los terceros países y en las Conferencias internacionales, así como sus representaciones ante las organizaciones internacionales, cooperarán para garantizar el respeto y la ejecución de las posiciones comunes y de las acciones comunes adoptadas por el Consejo”.

Como un último comentario, deseamos traer a cuento que la Comunidad Europea estableció en 1964 una delegación permanente ante los Organismos Especializados de las Naciones Unidas con sede en Ginebra y, en 1976, creó una representación oficial ante las Naciones Unidas en Nueva York.

Las funciones de estas representaciones son prácticamente las mismas que las que ejecutan las misiones diplomáticas: representar a su organización (expresar su voluntad, sus deseos, sus preocupaciones y sus puntos de vista que tiendan a la consecución de sus propósitos y fines); negociar con el sujeto ante el que se encuentren acreditadas (lograr el acomodamiento de intereses quizás no coincidentes pero que pueden llegar a convertirse en entendimientos y materializarse en acuerdos); enterarse por todos los medios lícitos de las condiciones y de la evolución de los acontecimientos sucedidos en el seno del sujeto ante el cual encuentran acreditadas y así informarlo a la organización; y fomentar relaciones de amistad y desarrollo, y vínculos de cooperación con el Estado u organización en el que se encuentren acreditadas.

Capítulo 3

Políticas de la Unión en el Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa

Antes de continuar con nuestra exposición deseamos hacer una muy breve reseña del tránsito de la “Comunidad Europea” a la “Unión Europea”. A saber: la Comunidad Europea comprende tres Comunidades: la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA)⁵⁹; la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM)⁶⁰; y la Comunidad Económica Europea⁶¹. Estas tres Comunidades fueron establecidas gracias a la voluntad política de seis Estados: República Federal de Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos.

Por el “Tratado de Fusión”, firmado en Bruselas el 8 de abril de 1965, los (seis) miembros acordaron crear instituciones comunes, es decir, un único “Consejo de las Comunidades Europeas”, una única “Comisión de las Comunidades Europeas” y una única “Junta Auditora”⁶².

A partir de la entrada en vigor del “Tratado de Fusión”, el 1º de julio de 1967, las nuevas instituciones comenzaron a funcionar y, en 1978, el Parlamento Europeo designó a las tres Comunidades como la “Comunidad Europea” o CE.

Con el TUE o Tratado de Maastricht de 1992 los Estados miembros de la CE acordaron el establecimiento de la Unión Europea cuya normativa comunitaria fundamental sería el Tratado de Roma enmendado dos veces: la primera, por el Acta Única Europea (AUE) de 1986; y la

⁵⁹ Creada por el Tratado de París del 18 de abril de 1951.

⁶⁰ Creada por el Tratado EURATOM del 25 de marzo de 1957.

⁶¹ Creada por el TCE o Tratado de Roma del 25 de marzo de 1957.

⁶² Ver Theo Hitiris y José Vallés, “Economía de la Unión Europea”, Cuarta edición, Madrid, 1999 (Ed. PRENTICE HALL IBERRIA S.R.L. Madrid), pág. 42.

segunda, por el Tratado de la Unión Europea (TUE) de 1992, siendo el Tratado de Maastricht la consolidación de toda la legislación vigente europea.

A partir del TUE es que encontramos, tal y como lo mencionamos en el capítulo 1, la estructura de la UE como un edificio de tres pilares: la Comunidad Europea CE; la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC); y la Cooperación en Asuntos Judiciales y de Interior (CAJI).

Ya en el Tratado Constitucional nos encontramos que en su parte tercera se insertan diferentes políticas y acciones con las que la UE procurará lograr sus objetivos, políticas entre las cuales encontramos la Económica y Monetaria; la de Justicia y Asuntos de Interior; y la Acción Exterior en la que se incluyen puntos como son la PESC; los Acuerdos Internacionales; las Relaciones de la Unión con Organizaciones Internacionales y terceros países; y la Aplicación de la Cláusula de Solidaridad.

Por el momento y para concluir con el presente estudio, requisito previo a la obtención del Grado de Maestría en Procesos de Integración, sólo nos ocuparemos de los puntos concernidos a la Acción Exterior mencionados en el párrafo anterior.

I. La Política Exterior y de Seguridad Común

A lo expresado en relación a la PESC podemos agregar que la consolidación de una política exterior común ha sido una de las políticas que ha costado más afirmar en el ámbito de la Unión por los motivos ya indicados, como ser las políticas exteriores nacionales temas propios de los programas estratégicos de los Estados pero, ante los cambios políticos mundiales la UE incrementó sus esfuerzos por actuar como un sólo sujeto de derecho internacional con un nuevo marco jurídico: la Constitución Europea.

La PESC, que con la entrada en vigor del TUE vino a sustituir a la Cooperación Política Europea (CPE), ha tenido como finalidad cinco objetivos principales: a) la defensa de los valores comunes y los intereses fundamentales de la Unión; b) el fortalecimiento de la seguridad de la Unión; c) el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional; d) el fomento de la cooperación internacional; y e) la consolidación de la democracia y del estado de Derecho, incluidos los derechos humanos⁶³.

A partir del Tratado Constitucional, la Política Común de Defensa pasa a formar parte integrante de la Política Exterior y de Seguridad Común⁶⁴ y brindará a la Unión una capacidad operativa basada en medios civiles y militares⁶⁵.

A partir de la Constitución, la PESC estará basada en el desarrollo de la solidaridad política mutua de los Estados miembros, confiriéndosele a la UE competencia “para definir y realizar una PESC que incluya la definición progresiva de una política común de defensa⁶⁶, así como en todas aquellas cuestiones relativas a la seguridad de la Unión⁶⁷”.

El Ministro de Asuntos Exteriores, la modificación más importante introducida por la Constitución en lo que a Política Exterior se refiere, y el apoyo que tendrá en su “servicio europeo de acción exterior”, son los elementos que vendrán a afirmar las dos características, que en lo personal consideramos identifican a la Unión Europea: la primera: su contribución a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los

⁶³ Ver Art. 11, no. 1 TUE.

⁶⁴ Ver Art. I-15, no. 1 Cn.

⁶⁵ Ver Art. I-40, no. 1 Cn.

⁶⁶ Ver Art. I-11, no. 4 Cn.

⁶⁷ Ver Arts. I-15, no. 1 y I-40, no. 2 Cn.

pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos;⁶⁸ y la segunda: no pensar y planificar para el presente, sino proyectar y construir un mejor futuro no sólo para Europa, sino para el resto del mundo.

Dentro de la PESC encontramos las denominadas “cooperaciones reforzadas”⁶⁹ que son mecanismos que permiten a los Estados miembros avanzar en el proceso de integración según ritmos diferentes, fuera del marco institucional de la UE. Tienen como finalidad, de acuerdo al Tratado Constitucional, “impulsar los objetivos de la Unión, proteger sus intereses y reforzar los procesos de integración”⁷⁰, no provocando ni constituyendo obstáculos ni discriminaciones para el comercio entre los Estados miembros, ni distorsiones de competencia entre ellos⁷¹.

Las cooperaciones reforzadas en el ámbito de la PESC respetarán los derechos y las obligaciones de los Estados miembros que no participen en ellas⁷², quedando abiertas a todos los Estados miembros en el momento en que se encuentren en las condiciones de participación establecidas⁷³.

Es de tener en consideración que a partir del Tratado de Niza es que ingresa al escenario comunitario europeo la cooperación reforzada en materia de PESC, con excepción en cuestiones

⁶⁸ Ver Art. I-3, no. 4 Cn.

⁶⁹ Las cooperaciones reforzadas favorecen la cooperación más estrecha entre los Estados miembros que desean ir más allá de lo previsto en los diversos instrumentos comunitarios, no sólo en materia de PESC, sino en otros ámbitos de interés. A partir del Tratado de Ámsterdam es que toman carta de ciudadanía en la Unión Europea pero, fue introducido tal instrumento en el TUE. Estas cooperaciones permiten la “profundización de la construcción europea”, respetando el marco institucional

⁷⁰ Ver Art. I-43, no. 1 in fine, Cn.

⁷¹ Ver Art. III-322, Cn.

⁷² Ver Art. III-323, Cn.

⁷³ Ver Art. III-324, no. 1, Cn.

militares y política de defensa, lo cual, a partir del Tratado Constitucional es operable ya que la Política Común de Seguridad y Defensa (PESD) pasa a constituirse en componente de la PESC, correspondiéndole la “definición progresiva de una política común de defensa de la Unión”⁷⁴.

A las “misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz” comprendidas en el programa de la PESC del TUE⁷⁵ se le agregan a partir del Tratado Constitucional, “actuaciones conjuntas en materia de desarme”, “misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares”, misiones de prevención de conflictos, de estabilización al término de los conflictos y lucha contra el terrorismo⁷⁶, operaciones a las que se les denomina “cooperación estructurada permanente”⁷⁷ y que serán encomendadas por el Consejo Europeo y coordinadas por el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión⁷⁸.

Aunque algunos sectores de la opinión pública europea⁷⁹ criticaron y catalogaron de paradójica la Política Común de Seguridad y Defensa contenida en el Tratado Constitucional porque no ven en ella ni un proyecto “armamentista” ni mucho menos un proceso de desarme, nosotros no lo consideramos así, sino más bien la miramos como un programa de seguridad

⁷⁴ Ver Art. I-40, no. 2, Cn.

⁷⁵ Ver Art. 17, no.2, TUE.

⁷⁶ Ver Art. III-210, Cn

⁷⁷ Ver Arts. I-40, no. 6 y III-213 nos.1, 2, 3 y 5, Cn. Esta otra innovación permite que los Estados que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito entre sí compromisos más vinculantes formen esta cooperación especial para realizar misiones más exigentes.

⁷⁸ Ver Art. III-210, no. 2, Cn.

⁷⁹ En algunos periódicos aparecieron noticias con titulares como los siguientes: “No a la Constitución de la Europa del Capital y la Guerra” (3 agosto, 2003), “La creación de una CIA europea no es la solución al terrorismo” (16 marzo, 2004).

conjunta, enmarcado dentro de lo dispuesto en la Carta de las Naciones Unidas⁸⁰ con la valiosísima aportación de haber establecido un organismo comunitario, la Agencia Europea de Armamento, Investigación y Capacidades Militares⁸¹, a cargo de quien estará la determinación de las prioridades en el sector de la defensa europeo, convirtiendo así el sistema de seguridad colectiva en un eficaz mecanismo de prevención de la guerra, cosa que jamás logró cristalizar la Asamblea General de las Naciones Unidas con su llamada resolución “Unión para la Paz” de noviembre de 1950 como reacción a la dolorosa experiencia de la guerra en Corea.

II. Acuerdos Internacionales

El Tratado Constitucional, al igual que el Tratado de Roma, prevé la conclusión de acuerdos internacionales entre la UE y “uno o varios Estados u organizaciones internacionales”⁸² y regula la participación de las distintas Instituciones de la Unión en las diferentes fases del procedimiento de celebración de los tratados.

De acuerdo a lo establecido en la Constitución en materia de celebración de acuerdos internacionales y muy particularmente los referidos a la PESC, nos encontramos que el Consejo Europeo es el poder negociador por excelencia: negocia y celebra, lo que no sucedía en el Tratado de Roma en donde se dejaba en manos de la Comisión la negociación y la conclusión.

Anterior a la Constitución era a la Comisión a quien le correspondía llevar adelante todas las gestiones y contactos “diplomáticos” con los negociadores de los otros sujetos de derecho internacional a los efectos de establecer el contenido del acuerdo. A partir del Tratado

⁸⁰ Ver Art. 51 Carta NU.

⁸¹ Ver Art. I-40, no. 3, Cn.

⁸² Ver Art. III-225, no. 1, Cn.

Constitucional, es el Consejo Europeo el que abre las negociaciones y da las directrices de la misma al Servicio Europeo de Acción Exterior, a recomendación del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión pero, es el Consejo el que vincula a la Unión al autorizar la firma y celebración del tratado.

Sólo en aquellos acuerdos que no sean propios de la PESC⁸³ es que el Parlamento Europeo debe dar su aprobación.

En cuanto a la intervención del Tribunal de Justicia de la Unión Europea es similar a la contemplada en el Artículo 300 del Tratado de Roma: le corresponde emitir “dictámenes” en relación a los acuerdos internacionales para determinar la “compatibilidad” entre lo que es el derecho internacional y el derecho comunitario europeo. Este “control previo” es el equivalente del control previo constitucional existente en muchos países y no es un juicio de perfectibilidad, sino más bien que el Tribunal Europeo debe decir “en dónde” es que existe incompatibilidad entre las normas del acuerdo y las disposiciones de la Constitución.

Esta valiosa participación del Tribunal de Justicia de la UE tiene la ventaja de que libera a la Unión de los inconvenientes que podrían producirse de las “negociaciones diplomáticas” que se hayan efectuado en alguna conferencia internacional convirtiéndose en la instancia garante de que los acuerdos “adoptados” no sólo no contradigan la Constitución, sino que respondan a los intereses de la Unión misma.

Consideramos que a este respecto es aplicable lo que el TJCE reconoció en su Dictamen del 28 de marzo de 1996⁸⁴ al establecer que se trata de “un procedimiento especial de

⁸³ Acuerdos de asociación, de adhesión al Convenio Europeo de protección de DDHH, de cooperación o presupuestarios.

colaboración entre el Tribunal de Justicia, por una parte, y las demás Instituciones comunitarias y los Estados miembros”, que garantiza previamente el respeto del derecho y su interpretación antes de que el “acuerdo” una vez celebrado, pueda generar litigios en torno a la legitimidad de su celebración.

Es de llamar la atención de que la Constitución recoge en su Artículo III-225 el principio del derecho internacional referido a las Organizaciones Internacionales y que se denomina “doctrina de las competencias implícitas” y que el Tribunal Internacional de Justicia lo ha reconocido en múltiples ocasiones, particularmente en el Dictamen del 11 de abril de 1949:⁸⁵ “Según el Derecho Internacional, la Organización debe ser considerada como poseyendo estos poderes que, si no están expresamente enunciados en la Carta, son una consecuencia necesaria, conferidos a la Organización en tanto que esenciales al ejercicio de las funciones de ésta”. A partir de la Constitución se institucionaliza la jurisprudencia del TJCE quien en su Dictamen 2/94 del 28 de mayo de 1996 reconoció la existencia de competencias implícitas: “La Comunidad actúa normalmente basándose en competencias específicas que no deben necesariamente resultar expresamente de disposiciones específicas del Tratado, sino que pueden también deducirse implícitamente de dichas disposiciones”, ya no digamos de las competencias exclusivas en materia de suscripción de acuerdos internacionales las cuales están previstas en el numeral 2 del Artículo I-12 de la Constitución: “la Unión dispondrá también de competencia exclusiva para la celebración de un acuerdo internacional cuando dicha celebración esté prevista

⁸⁴ Ver Dictamen 2/94.

⁸⁵ Reparaciones de los daños sufridos al servicio de las NU, CIJ, Reports (1949): 41, 142, 146, 147, 163, 339, 441, 446, 449, 515, 522.

en un acto legislativo de la Unión, o sea necesaria para permitirle ejercer su competencia interna, o en la medida en que pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas”.

III. Relaciones de la Unión con Organizaciones Internacionales y terceros países

El nuevo marco jurídico establecido por la Constitución confiere a la UE personalidad jurídica⁸⁶, lo cual consideramos viene a darle un nuevo cariz no sólo a las relaciones interinstitucionales sino a los actos comunitarios en sí, pues la Unión no únicamente actuará a lo interno de los Estados miembros sino a lo externo suscribiendo, con diferentes sujetos de derecho internacional, contratos y convenios tendientes a garantizar el adecuado desempeño tanto de la Unión como del logro de los objetivos europeos.

La UE al tener existencia jurídica propia y distinta a la de los Estados miembros, puede mantener relaciones directas, en la esfera de sus atribuciones, con otros sujetos de derecho internacional actuando por su propio derecho y no como mandatario de nadie.

Entendemos que la personalidad jurídica de la UE no es “amplísima” como la de sus Estados miembros, sino que se ciñe al principio de “especialidad” para lo cual fue concebida: lograr la integración de Europa. Se trata de una personalidad jurídica que los autores han dado en llamar “funcional”⁸⁷ ya que sus derechos y sus deberes internacionales dependen de los fines y de las funciones enunciados en su “estatuto constitutivo”⁸⁸. En otras palabras, la personalidad de la UE es la “necesaria” para el ejercicio de sus funciones y el alcance de sus propósitos y fines.

⁸⁶ Ver Art. I-6, Cn.

⁸⁷ Ver Aramburu Enrique J. “Responsabilidad de los organismos internacionales y jurisprudencia Argentina”. Publicado el 28.6.00 en la revista jurídica Jurisprudencia argentina de Buenos Aires, N° 6200, pág. 4.

⁸⁸ La competencia “funcional”, derivada de la personalidad jurídica de las organizaciones internacionales supranacionales, está limitada al objeto y fin para el que han sido creadas.

En este orden de ideas traemos a cuento que la Corte Internacional de Justicia, en su Opinión Consultiva sobre la Reparación de los daños sufridos al servicio de la ONU (Caso Folke Bernadotte), al reconocer que dicha organización posee personalidad jurídica internacional, precisó que "esto significa que la ONU es un sujeto de derecho internacional con capacidad para poseer derechos y obligaciones internacionales", y que dicha subjetividad debe volcarse en la posibilidad, mínimamente de: a) alcanzar sus fines, b) ejercer sus funciones, y c) gozar de sus derechos.

El hecho de que la UE sea titular de derechos y deberes en el ámbito internacional nos conduce a preguntarnos si existe la posibilidad de que tales derechos y obligaciones puedan hacerse valer internacionalmente.

Para poder respondernos, tenemos que estar claros que la personalidad jurídica de la UE dimana de su Tratado Constitucional pero, lo que son las "reglas" de funcionamiento de "toda la Unión" habrán de buscarse en todos y cada uno los instrumentos complementarios y derivados existentes.

Dentro de este gran ordenamiento jurídico comunitario nos encontramos con instrumentos como son los relativos al TJCE, al Parlamento Europeo, al Consejo, a la Comisión, al Defensor del Pueblo, etc., instrumentos que establecen sus propios regímenes jurídicos y ámbitos de competencias.

La "sumatoria" de todas estas "competencias parciales" es lo que nos dará como resultado la personalidad jurídica internacional total de la UE.

Ahora, para contestarnos a nuestra interrogante debemos de tener en cuenta lo siguiente: aunque los Estados miembros de la Unión no hayan sido "partes negociadoras" de dichos instrumentos internacionales no pueden ser considerados "terceros Estados" en relación a ellos:

“los acuerdos celebrados por la Unión serán vinculantes para las instituciones de la Unión y para los Estados miembros⁸⁹”.

La solución que ofrece el Tratado Constitucional es perfectamente compatible con lo que establece el Artículo 74 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones internacionales del 21 de marzo de 1986: “las disposiciones de la presente Convención no prejuzgarán ninguna cuestión que pueda surgir en relación con la creación de obligaciones y derechos para los Estados miembros de una organización internacional en virtud de un tratado en el que esa organización sea parte”.

Lo dicho es en relación al cumplimiento de obligaciones pero, cómo puede la Unión hacer valer sus derechos internacionalmente. Para respondernos creemos oportuno apoyarnos en el Proyecto de Artículos sobre *Responsabilidad de los Estados* aprobado provisionalmente por el Comité de Redacción de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas en segunda lectura en el 52º período de sesiones (Ginebra, 1º mayo a 9 de junio y 10 de julio a 18 de agosto de 2000) en el que se establece en el Artículo 57 lo siguiente: “**Responsabilidad de una organización internacional o por el comportamiento de ésta**. Los presentes artículos se entienden sin perjuicio de cualquier cuestión que pueda surgir en relación con la responsabilidad en virtud del derecho internacional de una organización internacional o de un Estado por el comportamiento de una organización internacional”.

⁸⁹ Ver Art. III-300, no. 2 Cn.

Lo anterior nos conduce a concluir que las Organizaciones Internacionales, entre ellas la UE, son aptas para entrar en relaciones jurídicas en las que está en juego el ejercicio de derechos o la exigencia de obligaciones en el plano de la responsabilidad internacional.

Cuando una Organización actúa más allá de la esfera de sus competencias debe responder de sus actos.

El sujeto o sujetos afectados por los actos de alguna Organización Internacional pueden perfectamente reclamar en un múltiple sentido: uno: para que ella cumpla con la obligación que ha violado; dos: para que garantice la no repetición de la violación; y tres: para que asegure la reparación del derecho lesionado. De igual forma, la organización podrá pedir respecto de terceros, la reparación de daños cuando fuere la parte afectada en la relación jurídica.

El primer tipo de responsabilidad (cuando es la organización la responsable del perjuicio) podría dar lugar a las siguientes preguntas: ¿la responsabilidad es exclusiva de la Organización? ¿Son los Estados miembros responsables solidaria o subsidiariamente?

Antes de continuar no debemos perder de vista dos cosas: la primera referida al hecho de que las Organizaciones Internacionales se constituyen con el objeto de cumplir y alcanzar determinados objetivos y fines y que, puede resultar, que en el desarrollo de sus actividades se llegue a ocasionar daños a otros sujetos de derecho; y la segunda, que cuando la O.I. actúa internacionalmente, lo hace en el ejercicio de la competencia que le ha sido conferida por su tratado constitutivo.

Bien, para establecer “responsabilidades” hay que distinguir dos planos: el internacional y el comunitario.

En el plano internacional si la O.I. y más específicamente la UE ha celebrado algún acuerdo internacional, a ella le corresponderá únicamente entenderse en caso de violación y/o responsabilidad derivada del mismo.

En el ámbito comunitario, los acuerdos internacionales vinculan a los Estados miembros al obligarlos no adoptar ninguna medida que impida u obstaculice el cumplimiento de las obligaciones comunitarias.

El cumplimiento de buena fe, principio de ética social internacional, de los compromisos internacionales, consagrado en la Carta de las Naciones Unidas⁹⁰ y recogido en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados⁹¹ significa que cuando un Estado ha puesto en vigencia un tratado queda obligado a hacer todos los esfuerzos, todos los cambios, todas las reformas, todas las variaciones en su ordenamiento jurídico para cumplir con el mismo.

Los Estados miembros la Unión además de cumplir de buena las obligaciones contraídas, deben abstenerse de adoptar cualquier medida unilateral que ponga en peligro los propósitos y principios de la Unión.

El principio de la buena fe del derecho internacional “se convierte” en el ámbito comunitario en el “principio de lealtad comunitaria”⁹².

⁹⁰ Ver Artículo 2, numeral 2, Carta NNUU.

⁹¹ Ver Artículo 26, Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

⁹² El principio de lealtad comunitaria debe ser entendido como el compromiso de los Estados miembros de cumplir con sus obligaciones sin condicionamientos de reciprocidad. Sería una equivocación grave para cualquier proceso de integración condicionar el cumplimiento propio al de los demás. La “lealtad comunitaria” exige y demanda de cada Estado miembro el cumplimiento de sus obligaciones en forma “personal”, individual, independientemente de la conducta de los otros Estados Miembros. La Doctora Araceli Mangas Marín, Catedrática de la Universidad de Salamanca, es del criterio y así lo manifestó, en una conferencia pronunciada en la ciudad de Managua en el mes de junio de 2001, “que la cláusula de la lealtad comunitaria es la piedra clave de la arquitectura comunitaria”. Por ello es que debe entenderse que reciprocidad y paridad son elementos extraños a los verdaderos sistemas integradores.

Por otra parte, este “principio fundamental” además de remarcar a los Estados miembros el incondicional cumplimiento tanto del Tratado Constitucional como el resto de instrumentos complementarios y derivados, encierra las siguientes obligaciones: 1ª) cada Estado debe de hacer todo lo necesario (lo que incluye la adopción de medidas y acciones a lo interno) para que se cumpla el derecho comunitario europeo; 2ª) velar porque en sus ámbitos territoriales sea respetado dicho derecho como si se tratara de su propio derecho nacional; y 3ª) cooperar con todos las Instituciones Comunitarias a fin de cumplir y hacer que se cumpla el derecho comunitario, así como velar por el adecuado funcionamiento de la Unión en sí.

Para el profesor José Martín y Pérez de Nanclares⁹³ este principio de “lealtad comunitaria” debe ser interpretado en “doble dirección”: “imponiendo también a las instituciones el deber de ejercitar sus competencias de manera leal”. Este principio “impone a los Estados miembros y a las instituciones comunitarias deberes recíprocos de cooperación y de asistencia leal”.

IV. Aplicación de la Cláusula de Solidaridad

El Artículo I-42 del Tratado Constitucional contiene una significativa innovación en la vida de la UE desde el punto de vista político al admitir la denominada “cláusula de solidaridad” la cual es principalmente un plan de acción común antiterrorista por el que se pretende corregir algunas carencias sobre seguridad que fueron manifiestas con los atentados del 11 de marzo en España.

La cláusula aplica en el supuesto de que un Estado miembro de la Unión sea objeto de un “ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano”, previendo la

⁹³ Ver Pérez de Nanclares, José Martín, “Derecho Comunitario Materia. Capítulo 2: Las Competencias Comunitarias”. McGraw-Hill/Interamericana de España, S.A. U. 2000, pág 19.

movilización por parte de la Unión de “todos los instrumentos de que disponga, incluidos los medios militares puestos a su disposición por los Estados miembros”.

La cláusula persigue dos propósitos: la prevención de actividades terroristas en cualquiera de los territorios de los Estados miembros; y la asistencia al Estado miembro que lo solicite en caso de peligros terroristas, catástrofes naturales o de origen humano. Este doble propósito protege y socorre no sólo a la población civil afectada sino también que previene las alteraciones de las instituciones democráticas de los Estados afectados.

Consideramos que ésta Cláusula, al autorizar la actuación conjunta de los Estados miembros no es sino la implementación del principio de indivisibilidad de la seguridad de los Estados miembros de la Unión que alcanza aspectos no solo de terrorismo, sino también catástrofes naturales y desastres de origen humano. La aplicación de la Cláusula se dejó en manos del Consejo a propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores y de la Comisión⁹⁴.

Si sumamos la aplicación de la cláusula de solidaridad a la alianza defensiva tenemos como resultado un estadio de seguridad europea mucho más amplio que el de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

Conclusiones

I Los objetivos de la Unión en cuanto a su política exterior global (Art. I-3.4) además de estar inmersos en un alto contenido axiológico, no son para el presente, sino que fijan su mirada en las generaciones futuras y en la Tierra.

⁹⁴ Ver Art. III-231, no. 2, Cn.

II El Tratado Constitucional incluye, particularmente en materia de Acción Exterior de la Unión, disposiciones basadas en acuerdos flexibles, aceptables para los Estados miembros a los efectos de facilitar la Política Exterior y de Seguridad Común.

III El Tratado Constitucional establece instrumentos más perfeccionados que posibilitan la Acción Exterior de la UE.

IV La inclusión en el Tratado Constitucional de la personalidad jurídica de la Unión viene a resolver los “problemas técnicos” que presentaba la implementación de la Acción Exterior de la UE, pues viene a simplificar su accionar en el escenario mundial.

V La Política de Seguridad y Defensa Común pasa a formar parte de la Política Exterior y de Seguridad Común.

VI A partir del Tratado Constitucional, la Acción Exterior de la Unión Europea se programa desde un instrumento único y común: la decisión europea (Art. I-32.1) sobre orientaciones y objetivos estratégicos (Art. III-194.1), lo que redundará en transparencia y unidad entre las instituciones relacionadas con la PESC.

VII El “servicio europeo de acción exterior” es un paso notable en el fortalecimiento de la presencia de la UE ante terceros Estados y Organizaciones Internacionales.

VIII La “cooperación estructurada permanente” introducida por el Tratado Constitucional permite a un grupo de Estados miembros avanzar más rápidamente que los demás en algunas cuestiones relativas a la seguridad y a la defensa.

IX La “cláusula de solidaridad”, importante manifestación de compromiso político, no debe ser entendida como “un papel fuerte y esencial que supondrá restricción de los derechos civiles de los europeos”, sino como una posibilidad de actuación responsable que responde a una estrategia que tiene cabida en lo establecido en la Carta de las Naciones Unidas.

X Aunque la Constitución no llegara a entrar en vigencia, sus aportaciones en lo que respecta a la Acción Exterior de la UE como son la creación de un Ministro de Asuntos Exteriores;⁹⁵ de un Servicio Europeo de Acción Exterior;⁹⁶ de una Agencia de Armamento, Investigación y Capacidades Militares;⁹⁷ la inclusión de la Cláusula de Solidaridad en casos de ataques terroristas y desastres naturales;⁹⁸ la simplificación de los actos jurídicos de la Unión;⁹⁹ el reconocimiento de la iniciativa ciudadana;¹⁰⁰ autorización de la cooperación estructurada en materia de política común de seguridad y defensa¹⁰¹ perdurarán en el tiempo como muestra de voluntad política seria, ya que pretende convertir la mera cooperación intergubernamental en una verdadera alianza de ayuda mutua para la paz.

⁹⁵ Ver Art. I-27, Cn.

⁹⁶ Ver Art. III-197, Cn.

⁹⁷ Ver Art. III-212, Cn.

⁹⁸ Ver Art. I-42, Cn.

⁹⁹ Ver Art. I-32, Cn.

¹⁰⁰ Ver Art. I-46 No. 4, Cn.

¹⁰¹ Ver Art. I-40 No. 6, Cn.

Anexo.

Cronograma de la Reforma Institucional Europea

Sucesión de Instrumentos/Convocatorias	Nombre Instrumento	Fecha	Notas
1º	Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (Tratado de París)	18 de abril de 1951 (expiró el 23 de julio del 2002)	
2º	Tratado EURATOM	25 de marzo de 1957	Se firmó junto con el TCE
3º	Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea TCE (Tratado de Roma)	25 de marzo de 1957	
4º	Tratado de Fusión	8 de abril de 1965	Se estableció una sola Comisión y un sólo Consejo para las tres Comunidades
5º	Acta Única Europea AUE	1º de julio de 1987	Incluye todas las adaptaciones necesarias para completar el Mercado Interior Europeo
6º	Tratado de la Unión Europea TUE (Tratado de Maastricht)	7 de febrero de 1992	Cambió el nombre de CEE a UE
7º	Tratado de Amsterdam	2 de octubre de 1997	Modificó el TUE y el TCE sustituyendo las letras por números al TUE
8º	Tratado de Niza	26 de febrero del 2001	Modificó nuevamente el TUE y el TCE

Sucesión de Instrumentos/Convocatorias	Nombre Instrumento	Fecha	Notas
			modificando la forma de las Instituciones Comunitarias y admitiendo la mayoría cualificada como norma de adopción de decisiones en muchos aspectos en lugar de la unanimidad
9º	Convención Europea	Febrero 2002- julio 2003	Se debatieron aspectos de reformas institucionales dando como resultado el Proyecto Constitucional Unico base de discusión de la CIG 2004
10º	Conferencia Intergubernamental (CIG 2003-2004)	Octubre 2003- julio 2004	En esta reunión tuvieron lugar las negociaciones entre los Estados miembros de la UE que dieron como fruto la adopción del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa
11º	Constitución Europea	Suscrita el 29 de octubre del 2004	Se tiene prevista la entrada en vigencia para el 1º de noviembre del 2006

Bibliografía

Libros:

1. Araceli Mangas Martín y Diego J. Liñán Nogueras. “*Instituciones y Derecho de la Unión Europea*”. Editora: Maite Vincuria Berdejo. Impreso pot: COBRA, S.L. 1986
2. Aramburu Enrique J. “*Responsabilidad de los organismos internacionales y jurisprudencia Argentina*”. Publicado el 28.6.00 en la revista jurídica Jurisprudencia argentina de Buenos Aires, N° 6200.
3. Langlois René Alberto. “*Curso de derecho diplomático. Teoría y práctica de la diplomacia*”. Managua, Nicaragua. Marzo del 2001, pág. 97.
4. Langlois, René Alberto. *Silabario Diplomático. Cuaderno 2*, página 131, Editorial Chapetón. Managua, Nicaragua, 27 de mayo de 1993.
5. Peláez Marón José Manuel, “*Lecciones de Instituciones Jurídicas de la Unión Europea*”. EDITORIAL TECNOS, S.A., 2000.
6. Pérez de Nanclares, José Martín, “*Derecho Comunitario Materia. Capítulo 2: Las Competencias Comunitarias*”. McGraw-Hill/Interamericana de España, S.A. U. 2000.
7. Theo Hitiris y José Vallés, “*Economía de la Unión Europea*”, Cuarta edición, Madrid, 1999 (Ed. PRENTICE HALL IBERRIA S.R.L. Madrid).

Instrumentos Internacionales:

8. Carta de las Naciones Unidas.
9. Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.
10. Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales.

11. Protocolo de Tegucigalpa de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA).
12. Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas: Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht); Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (Tratado de Roma); Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (Tratado de París); Tratado de Ámsterdam.

Sentencias Corte Internacional de Justicia:

13. Reparaciones de los daños sufridos al servicio de las NU, CIJ, Reports (1949): 41, 142, 146, 147, 163, 339, 441, 446, 449, 515, 522.

Dictámenes del Tribunal de Justicia de La Comunidad Europea:

14. 28 de marzo de 1996 Dictamen 2/94 TJCE.

Sitios de Internet:

15. <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/a19000.htm>.
16. www.mendezvigo.org/activ/in-ams_5.htm.
17. http://europa.eu.int/comm/external_relations/news/patten/speech_00_219_es.htm.
18. <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/a19000.htm>.
19. <http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/es/200112/p000029.htm>.

Otros:

20. Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa 18 de junio del 2004 así como los estudios y debates del “GRUPO DE TRABAJO VII: Acción Exterior” de la Convención Europea, en las fichas de Análisis de Propuestas de Enmiendas relativas a la Acción Exterior, incluida la Política de Defensa, en los proyectos de Artículos relativos al Título V, Capítulos II, IV, VI y VIII de la Constitución para Europa.