

LOS ACUERDOS INTERNACIONALES DE LA COMUNIDAD EUROPEA: UN PANORAMA

por JAVIER ROLDÁN BARBERO

SUMARIO

I. OBJETO Y DELIMITACIÓN DEL CURSO

1. La integración europea en general.
2. El marco exterior de los pilares segundo y tercero.
3. Los acuerdos internacionales de y entre los Estados miembros.
4. Otros aspectos de la subjetividad internacional de las Comunidades Europeas.
5. Los actos autónomos exteriores de la Comunidad Europea.
6. La vertiente institucional de los acuerdos.

II. TIPOLOGÍA DE ACUERDOS INTERNACIONALES

1. Observaciones generales.
2. Un panorama geográfico.
3. Una clasificación de orden material.
 - A) *Consideraciones preliminares.*
 - B) *Los acuerdos comerciales.*
 - C) *Los acuerdos de asociación.*
 - D) *Los acuerdos administrativos con otras organizaciones internacionales.*
 - E) *Los acuerdos para el reconocimiento de salvoconductos como documentos válidos de viaje en el territorio de terceros Estados.*
 - F) *Los acuerdos basados en el artículo 235 (nuevo artículo 308).*
 - G) *Nuevas bases jurídicas específicas de la Comunidad Europea.*
 - H) *El paralelismo entre competencias internas y externas.*

I. OBJETO Y DELIMITACIÓN DEL CURSO

La visión panorámica debe empezar acotando el objeto de este Curso y, al mismo tiempo, relacionándolo con otras materias distintas, pero vinculadas a los «acuerdos internacionales de la Comunidad Europea»:

1. La integración europea en general

Se ha dicho muchas veces que la acción exterior es el corolario de la construcción interna. Se puede afirmar que los objetivos y necesidades comunes, que dieron lugar a las Comunidades Europeas, se proyectan hacia fuera desembocando en una profusa política internacional, de tal suerte que de la misma se puede decir que se inserta en la definición y en la realización de las demás políticas de la Unión. Los grandes problemas que asedian a Europa (el paro, el crimen organizado, el deterioro medioambiental, etc.) exigen una respuesta concertada con el exterior¹.

Todas las claves de la integración en Europa encuentran, en efecto, su reflejo en la esfera exterior: equilibrio interinstitucional y financiero, atribución de competencias...

Podemos, así, pensar en principios como la subsidiariedad y la proporcionalidad, invocados asimismo en la escena internacional², donde, sin embargo, se ven influidos por el paralelismo de competencias internas y externas, del que hablaremos al final de este Curso. Naturalmente, también en las relaciones internacionales esta pretendida distribución óptima de funciones es objeto muchas veces más de una apreciación política que de un enfoque técnico. Así ocurre con las razones que abogan por acuerdos comunitarios en materia de doble imposición, razones que tropiezan, empero, con la resistencia de algunos Estados miembros³.

Es indudable que la *internacionalización* de la vida política y jurídica entorpece propósitos tan recalcados como la transparencia o la proximidad de la Unión al ciudadano. El respeto a la identidad nacional y cultural de los Estados miembros, por su parte, explica que estos Estados mantengan, como veremos, su propia actividad convencional. La cooperación más estrecha o flexibilidad, en fin, resulta especialmente inquietante para las relaciones exteriores de la Comunidad Europea

¹ Así sucede con frecuencia en el marco de la OCDE. Es interesante anotar que, en espera de la entrada en vigor del Acuerdo sobre construcción naval auspiciado por esta organización, la CE se propone aplicar anticipadamente sus disposiciones mediante la aprobación de un reglamento a tal efecto.

² Véanse, por ejemplo, las Conclusiones de la Presidencia tras el Consejo Europeo de Cannes de junio de 1995 en relación a la asociación euromediterránea. Texto en *Revista de Instituciones Europeas*, 1995, pp. 689 ss. También se recuerda la subsidiariedad con respecto a la cooperación con terceros en el campo de la investigación y desarrollo tecnológico. Resolución del Consejo sobre la comunicación de la Comisión «Perspectivas para la cooperación en el ámbito de la investigación y el desarrollo tecnológico». DO n.º C 110 de 16.4.96.

³ Cfr. a este propósito L. M. HINOJOSA MARTÍNEZ: *La regulación de los movimientos internacionales de capital desde una perspectiva europea*, Madrid, 1997, pp. 93-94.

al quebrar su unidad y coherencia de acción, como ha señalado Jean-Victor LOUIS⁴.

Un aspecto sobresaliente de la intersección entre la política interna y la exterior de la CE es la similitud e incluso identidad entre disposiciones internas (de derecho primario o derivado) y disposiciones convencionales. Un ejemplo lo tenemos en la asociación otorgada a los países y territorios de ultramar (PTU), la cual se inspira directamente en los términos convenidos con los países del África, Caribe y Pacífico (ACP) en los sucesivos convenios de Lomé⁵. Ambos tipos de asociación se encuentran en un período de reflexión con vistas a su renovación simultánea en el año 2000⁶.

Esta extensión a terceros de normas comunitarias por vía convencional tiene su manifestación más destacada en el llamado «Espacio Económico Europeo», que supone la asunción por Islandia, Liechtenstein y Noruega de alrededor del 80% del acervo comunitario (fundamentalmente el atinente al mercado interior)⁷. En menor medida, también los *acuerdos europeos* pretenden alinear a terceros países con el Derecho comunitario como parte de la estrategia de preadhesión. Precisamente, el proceso de ampliación se encuentra en la confluencia entre la construcción interna y la exterior.

Pero la identidad de normas internas y convencionales, como hemos comprobado con el ejemplo de Lomé, se produce asimismo con Estados no europeos: un acuerdo con Israel sobre cooperación científica y técnica asocia por primera vez a un país no europeo a la investigación y desarrollo no nuclear desarrollada en Europa⁸. También podemos anotar un acuerdo celebrado en forma de memorándum entre la CEE y los Estados Unidos de América. En virtud de dicho memorándum, se aplica a los proveedores, licitadores y prestatarios de servicios norteamericanos y a los bienes y servicios originarios de ese país los procedimientos previstos en dos directivas comunitarias sobre contratación pública⁹.

⁴ J.-V. LOUIS: «Algunas reflexiones sobre la reforma de 1996», *Revista de Instituciones Europeas*, 1995, p. 33. El protocolo al Tratado de Amsterdam sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda acerca de «El espacio de libertad, seguridad y justicia» extiende al plano internacional las distintas velocidades al disponer que «ninguna disposición de un acuerdo internacional celebrado por la Comunidad en virtud de dicho Título afectará en modo alguno a las competencias, derechos y obligaciones de dichos Estados». C.-D. EHLMANN, por su parte, ha señalado que el efecto *AETR* opera sólo en relación a los Estados participantes en una iniciativa de cooperación reforzada, pese a que el Tratado de Amsterdam nada dispone en la materia. «Différentiation, flexibilité, coopération renforcée: les nouvelles dispositions du traité d'Amsterdam», *Revue du Marché Unique Européen*, 1997-3, pp. 73-74.

⁵ Los PTU, con distinto grado de autonomía, dependen de cuatro Estados miembros: 11 del Reino Unido, 6 de Francia, 2 de Países Bajos más la región autónoma de Groenlandia que cuenta con un estatuto aparte. Cfr. los artículos 131 a 136 bis del TCE.

⁶ La decisión revisada de la asociación de los PTU figura publicada en DO n.º L 329 de 29.11.97. Está vigente desde el 1.12.97. La Conferencia Intergubernamental que aprobó el Tratado de Amsterdam, tras constatar la insatisfacción que produce el modelo actual, invita, en efecto, al Consejo a revisar este régimen para el mes de febrero del 2000.

⁷ El artículo 1.2 de este acuerdo señala: «la asociación implicará [...] a) la libre circulación de mercancías; b) la libre circulación de personas; c) la libre circulación de servicios; d) la libre circulación de capitales; e) el establecimiento de un sistema que garantice que no se distorsionará la competencia y que sus normas serán respetadas por igual, así como f) una cooperación más estrecha en otros campos, como la investigación y el desarrollo, el medio ambiente, la educación y la política social». DO n.º L 1 de 3.1.94.

⁸ DO n.º L 209 de 19.8.96.

⁹ Vid. st. de 7.3.96. C-360/93. Parlamento c. Consejo. Rec. p. I-1195. Esta resolución anuló las decisiones relativas a estos acuerdos, si bien mantuvo en vigor sus efectos.

Esta equiparación de normas ha dado lugar a una interesante y no uniforme jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre si una disposición de igual tenor debe ser interpretada de la misma manera, ya figure en el derecho primario o ya lo haga en un acuerdo internacional ¹⁰.

2. El marco exterior de los pilares segundo y tercero

Con arreglo al Tratado de Maastricht, la Unión Europea carece de personalidad jurídica internacional. De momento, pues, sólo las Comunidades Europeas puede celebrar acuerdos internacionales, al igual que sucede con sus Estados miembros, que conservan su propia subjetividad internacional. En la opinión pública algo avezada en estos temas han calado más los ideales y los fracasos de la PESC, olvidándose con frecuencia que las relaciones exteriores de la Comunidad Europea son más tupidas, trascendentes y satisfactorias.

Esta tripartición de campos de la integración europea provoca confusión, así como minusvaloración de la misma en el orden internacional. El Tratado de Amsterdam pretende enmendar este estado de cosas al dotar a la Unión, de modo implícito, de una subjetividad internacional basada en la capacidad de concluir acuerdos internacionales en los ámbitos propios de la política exterior y de seguridad (artículo 24) y de la cooperación policial y judicial en materia penal (artículo 38). Se puede, sin embargo, dudar fundadamente de la operatividad de estas nuevas disposiciones, envueltas en una cierta ambigüedad. Por otra parte, el nuevo Tratado contiene también la novedad de *comunitarizar* ámbitos hasta ahora recogidos en el tercer pilar. Aun así, la Conferencia Intergubernamental ha convenido en que los Estados miembros podrán negociar y celebrar acuerdos con terceros países respecto a las «condiciones de entrada y de residencia y normas sobre procedimientos de expedición de visados...».

Hasta la entrada en vigor de la reforma, son los Estados miembros los únicos que pueden separadamente celebrar acuerdos internacionales en los ámbitos propios de la PESC y de la JAI. Así ocurre con los acuerdos bilaterales de readmisión de inmigrantes en situación ilegal, si bien estos acuerdos han sido orientados y fomentados desde la Unión ¹¹.

¹⁰ Sobre esta cuestión puede verse J. A. VALLE GÁLVEZ: «La interpretación de tratados internacionales por el TJCE (Comentario de las sentencias de 1 de julio de 1993, *Metalsa y Eurim-pharm*)». *Revista de Instituciones Europeas*, 1995, pp. 861-885. Las sentencias comentadas se refieren, en concreto, a acuerdos de libre comercio. El artículo 6 del acuerdo constitutivo del Espacio económico europeo sí contiene una indicación específica en la materia al estipular que, sin perjuicio de la evolución futura de la jurisprudencia, las disposiciones idénticas en sustancia se interpretarán de conformidad con las resoluciones pertinentes del TJCE anteriores a la fecha de la firma del Acuerdo.

¹¹ Véase, por ejemplo, el acuerdo entre España y Rumania en BOE de 21.6.96. En efecto, en 1994 el Consejo aprobó una recomendación relativa a un modelo de acuerdo bilateral normalizado de estas características (DO n.º C 274 de 19.9.96). Se recomienda que, a partir del 1.1.95, los Estados miembros utilicen el acuerdo normalizado adjunto como base para la negociación con terceros países. Hay que constatar el pobre cumplimiento del acuerdo celebrado en este sentido con Marruecos. En general, la JAI se ha desarrollado con respeto de la actividad convencional ejercitada individualmente por cada Estado miembro. En una resolución también de 1994 se lee: «Ningún elemento de los presentes principios impedirá a un Estado miembro seguir admitiendo en su territorio con fines laborales a nacionales de un país tercero con arreglo a acuerdos celebrados por dicho Estado miembro y vigentes en la fecha de adopción de la presente Resolución en virtud de los cuales el Estado miembro favorezca a los nacionales de ese país tercero por tener con él vínculos especialmente estrechos. Los Estados miembros —se añade— se comprometen a renegociar lo antes posible esos acuerdos con arreglo a la presente Resolución.» Resolución del Consejo de 20.6.94. DO n.º C 274 de 19.9.96.

Es asimismo corriente que contenidos propios de los pilares llamados «intergubernamentales» engrosen el contenido de los acuerdos celebrados por la CE de naturaleza fundamentalmente económica, convirtiéndolos en mixtos o confirmando las razones para que tengan dicha condición. La Comisión suele, por tanto, presentar comunicaciones e iniciativas relacionadas con acuerdos que afectan a los tres pilares. La asociación euromediterránea, de esta forma, cuenta con tres vertientes: política y de seguridad; económica y financiera; y social, cultural y humana. En general, se ha entablado por vía convencional un diálogo político con gran número de países y organizaciones internacionales, diálogo que se desarrolla en diversos planos: reuniones de ministros, de directores políticos, de grupos de trabajo, cumbres, etc.¹². El resultado sugerente es la ampliación de los fines exteriores de la Unión Europea y la ampliación también de la diplomacia concertada proyectada entre los Estados miembros a otras regiones.

Aparte de estas acciones conjuntas atinentes a los tres pilares, la Comunidad, en el marco de las competencias que le son propias, celebra acuerdos que contribuyen a alcanzar objetivos compartidos con la PESC y la JAI, todo ello en el espíritu que anima el artículo C (nuevo artículo 3)¹³ del TUE: velar por mantener la coherencia del conjunto de la acción exterior. Es claro en este orden de cosas que el acuerdo euromediterráneo interino de asociación con la OLP se enmarca en el proceso de paz para Oriente Próximo auspiciado por la Unión, por ejemplo supervisando, mediante una acción común, y valorando favorablemente las elecciones celebradas en Palestina en enero de 1996¹⁴. Asimismo, la posición común aprobada y renovada en relación a Cuba supedita la conclusión de un acuerdo de cooperación a una apertura económica y política del régimen de Castro¹⁵. O bien la Comunidad suspende la negociación o la ejecución de un acuerdo internacional a modo de contramedida orientada a fines de política exterior general¹⁶.

En el ámbito propio del tercer pilar hay que anotar una serie de acuerdos internacionales adoptados por la CE sobre el control de los precursores y sustancias químicas utilizados con frecuencia en la fabricación ilícita de estupefacientes o de sustancias psicotrópicas¹⁷. No es difícil apreciar en este régimen convencional

¹² E. GONZÁLEZ SÁNCHEZ: «El diálogo político de la Unión Europea con terceros países», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 1997-1, pp. 69-94.

¹³ De aquí en adelante recojo entre paréntesis la nueva numeración de los artículos con arreglo al Tratado de Amsterdam.

¹⁴ *Vid.* Acuerdo euromediterráneo interino de asociación en materia de comercio y cooperación entre la CE, por una parte, y la OLP, actuando por cuenta de la Autoridad Palestina de Cisjordania y la Franja de Gaza, por otra. *DO* n.º L 187 de 16.7.97.

¹⁵ De hecho, las negociaciones tendentes a este acuerdo quedaron suspendidas en mayo de 1996 y, poco después, la Unión aprobó su posición común sobre la isla. *DO* n.º L 322 de 12.12.96. En relación a los países de la ANASE (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático), Portugal se ampara en el espíritu de una posición común sobre Timor Oriental para entorpecer una profundización en la cooperación con esta área. *Vid.* la posición común en *DO* n.º L 168 de 6.7.96 y la comunicación de la Comisión «Para una nueva dinámica en las relaciones entre la UE y la ANASE». COM (96) 314 de 3 de julio.

¹⁶ La ofensiva croata en Krajina provocó la retorsión de poner fin inmediatamente a las negociaciones entabladas para alcanzar un acuerdo de comercio y cooperación con la república ex-yugoslava. *Cfr.* Bol. UE 7/8 1995, p. 1.4.6. Un aspecto distinto, pero igualmente interesante, lo constituye la invitación desde el ámbito de la PESC a los Estados miembros o a países terceros para vincularse a acuerdos internacionales que escapan de las competencias comunitarias. Puede verse la Declaración de la Presidencia en nombre de la UE con motivo de la entrada en vigor de la Convención sobre armas químicas (de la que ya eran partes todos los Estados miembros), Bol. UE 4/97, p. 1.4.17.

¹⁷ *Cfr.* los acuerdos de esta naturaleza concluidos con los cinco países andinos en *DO* n.º L 324 de 30.12.95.

otra manera de combatir la plaga del narcotráfico o de la toxicomanía, propósitos de la JAI¹⁸. ¿Se puede, desde otro punto de vista, ignorar que la cooperación económica comunitaria con la orilla sur del Mediterráneo contribuye a contener los flujos de inmigración y a infundir estabilidad a la zona?

3. Los acuerdos internacionales de y entre los Estados miembros

El articulado del TUE contempla acuerdos internacionales celebrados entre los Estados miembros y vinculados, pues, con la integración europea. Son los supuestos del tercer pilar o del artículo 220 del TCE (convertido en el 293 por *Amsterdam*). Es llamativo que el sistema de Schengen se haya ampliado a Islandia y Noruega aun sin vincular a la totalidad de Estados miembros, y que el convenio de Bruselas de 1968 sobre reconocimiento y ejecución de resoluciones civiles y mercantiles se haya extendido a los países de la Asociación Europea de Libre Cambio (EFTA) a través del convenio de Lugano: una manifestación más de la Europa a varias velocidades. En otro orden de ideas, hay que reseñar también la invocación en el Tratado de la Unión de acuerdos no suscritos por la CE: el Convenio Europeo de Derechos Humanos, la Carta Social Europea, la Carta de Naciones Unidas, el Convenio de Ginebra sobre el estatuto del refugiado...

Más interés ofrece para nuestros propósitos dar cuenta de acuerdos celebrados por Estados miembros con países terceros y también vinculados a la construcción europea¹⁹. El artículo 8C TCE (nuevo artículo 20) ofrece un ejemplo, si bien inédito hasta la fecha²⁰.

Un apartado propio merecen los acuerdos mixtos, los concelebrados por la Comunidad con sus Estados miembros. Esta técnica sólo está prevista expresamente en el Tratado fundacional del EURATOM (artículo 102), pero ha sido reconocida por el Tribunal de Justicia en relación a la CE y, sobre todo, confirmada por una práctica profusa que distingue entre acuerdos mixtos *completos* (de los que todos los EEMM son partes) y los *incompletos*. Cualquier acuerdo bilateral ilustra los primeros. De los segundos es ejemplo el convenio para la protección de los Alpes, que vincula únicamente a la CE junto a Alemania, Austria, Francia e Italia²¹.

¹⁸ La prevención de la toxicomanía también es un propósito asumido por el Título dedicado por el TCE a la salud pública (artículo 129, reforzado y convertido en el artículo 152 por el Tratado de Amsterdam). El propio Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha manifestado que la droga «puede constituir un grave obstáculo al desarrollo económico y social», Sentencia de 3.12.96, C-268/94, República Portuguesa c. Consejo, *Rec.*, p. 6177, pp. 62-63. Es decir, la lucha contra la droga constituye un instrumento de la cooperación al desarrollo recogida en el Título XVII del TCE.

¹⁹ Indiquemos antes que hay supuestos de acuerdos internacionales celebrados por la CE con alguno de sus Estados miembros. Es lo que sucede en materia de pesca con Dinamarca y el Gobierno local de las islas Feroe, *DO* n.º L 53 de 22.2.97.

²⁰ «Los Estados miembros establecerán entre sí las normas necesarias y entablarán las negociaciones internacionales requeridas para garantizar dicha protección» (se refiere a la de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro en el marco del estatuto de ciudadanía de la Unión).

²¹ *DO* n.º L 61 de 12.3.96. Este acuerdo, como el de la cooperación para la protección y uso sostenible del Danubio, interesa vocacionalmente, claro está, sólo a un número reducido de Estados miembros. Otros acuerdos, en cambio, no vinculan a todos los Estados miembros por el rechazo, temporal o definitivo, de alguno de ellos a manifestar el consentimiento en obligarse. Esto ocurre con el convenio de Jamaica sobre derecho del mar, de momento. De hecho, la confirmación formal de la Confundidad —en tramitación estos días—, estaba condicionada a que una mayoría de sus Estados miembros depositase sus instrumentos de ratificación o adhesión (artículo 3.1 del Anexo IX).

El fundamento jurídico de los acuerdos mixtos se encuentra en la regulación de competencias compartidas o repartidas o de una financiación del acuerdo por parte de los presupuestos estatales; pero muchas veces el acuerdo adquiere este carácter para no discutir, no polemizar sobre el reparto interno de competencias, el cual no siempre resulta diáfano. La resolución 1/78, dictada por el TJCE en el marco del EURATOM, justifica que la distribución de competencias en el marco comunitario no haya de ser desvelada a terceros países, habida cuenta sobre todo del carácter evolutivo de dicha distribución²². Sin embargo, este argumento no parece sostenible desde el prisma de la seguridad jurídica, y la Comunidad ha sido compelida, efectivamente, en numerosas ocasiones a delimitar su poderes respecto a los de sus Estados, como ha sucedido con motivo de su admisión en la FAO²³. Los problemas prácticos que indefectiblemente acarrea esta cohabitación de la CE y sus Estados como partes en un tratado ha llevado al Tribunal de Justicia a invocar el principio de cooperación, el cual debe ser precisado en relación a cada acuerdo de que se trate²⁴.

Desde la doctrina se ha resaltado, con razón, la falta de necesidad en muchos casos de recurrir a esta técnica²⁵ o la preferencia en la misma de argumentos pragmáticos sobre los técnico-jurídicos²⁶. Pero también encontramos testimonios más benévolos para los acuerdos mixtos en autores tan eminentes como R.-J. DUPUY o WEILER. Para el primero, aunque parezca paradójico, se refuerza de esta manera la unidad y la autonomía de la Comunidad²⁷. Para Weiler, la técnica mixta ofrece una imagen fidedigna de la integración europea²⁸. En un punto equidistante se encuentra COSTONIS, quien afirmó hace treinta años que el acuerdo mixto constituía una poderosa arma tanto para expandir como para cercenar los poderes comunitarios²⁹.

El acuerdo mixto puede ser ciertamente más ambicioso que uno exclusivamente comunitario y disipa conflictos sobre distribución interna de funciones, si no se ve conminada la CE por terceros a dirimirlos. Resulta, desde luego, necesario cuando del acuerdo participan Estados miembros en nombre de PTU de ellos dependientes³⁰. Por contra, esta técnica desvirtúa frecuentemente la personalidad ju-

²² Resolución de 14.11.78, *Rec.*, p. 2178, p. 35.

²³ *Vid.* la declaración de competencias de la CE en relación al Acta constitutiva de la FAO en la obra *Prácticas de Derecho Comunitario Europeo*, dirigida por V. ABELLÁN HONRUBIA, B. VILÀ COSTA y J. LI. PINOL RULL y coordinada por A. OLESTI RAYO, Madrid, 1994, p. 291.

²⁴ Puede consultarse, en relación a la FAO, la sentencia del Tribunal de fecha 19.3.96. C-25/94. Comisión c. Consejo. *Rec.* p. I-1469. J.-V. LOUIS ha argüido que este principio de cooperación no resuelve, sin embargo, todos los problemas derivados de la competencia compartida. «Les relations extérieures de l'Union Européenne: unité ou complémentarité», *Revue du Marché Unique Européen*, 1994-4, p. 9.

²⁵ C. D. EHLMANN: «Mixed Agreements. A List of Problems», en D. O'KEEFE, H. G. SCHERMERS (eds.): *Mixed Agreements*, Deventer, 1983, pp. 5 ss.

²⁶ R. HUESA VINAIXA: «La delimitación de competencias CEE-Estados miembros en los "acuerdos mixtos": práctica reciente», *Revista de Instituciones Europeas*, 1984, p. 51.

²⁷ R.-J. DUPUY: «Du caractère unitaire de la Communauté Économique Européenne dans ses relations extérieures», *Annuaire Français de Droit International*, 1963, p. 818.

²⁸ J. H. H. WEILER: «The External Legal Relations of Non-Unitary Actors: Mixity and the Federal Principle», en D. O'KEEFE, H. G. SCHERMERS (eds.): *Mixed Agreements*, Deventer, 1983, p. 39.

²⁹ J. J. COSTONIS: «The Treaty-Making Power of the European Economic Community: The Perspectives of a Decade», *Common Market Law Review*, 1967-68, pp. 449-453.

³⁰ El p. 35 del dictamen 2/91 emitido por el TJCE dice así: «el ámbito de aplicación material del Convenio queda excluido del asignado al régimen de asociación de los países y territorios de ultramar y, por consiguiente, como el Tribunal de Justicia señaló en los apartados 61 y 62 del citado dictamen 1/78, corresponden a los Estados miembros que garantizan las relaciones internacionales de estos territorios y que los representan en concepto de tales, celebrar el Convenio de que se trata». Dictamen de 19.3.93, *Rec.*, p. I-1061.

rídica propia de la CE y acarrea, por supuesto, retrasos en la vigencia del acuerdo, a reserva de la aplicación provisional de algunas de sus disposiciones, básicamente las comerciales³¹.

Hay otros acuerdos, exclusivos de los Estados miembros, asimismo vinculados a la obra comunitaria:

En primer lugar, hay que hacer mención del artículo 234 TCE (nuevo artículo 307), de cuyo tenor el TJCE ha deducido que los acuerdos celebrados por Estados miembros antes de la entrada en vigor del Tratado de Roma prevalecen aun sobre el derecho primario³² y, en segundo término, que, de todas formas, dichos acuerdos no forman parte del acervo jurídico comunitario³³.

A falta de competencia comunitaria efectiva, los Estados miembros celebran acuerdos provisionales en la materia vinculados por el principio de lealtad recogido en el artículo 5 TCE (nuevo artículo 10), de manera que los Estados han de desligarse de los mismos tan pronto como la Comunidad asuma la competencia³⁴.

En ocasiones, límites operativos de la CE en el orden internacional son los causantes de que los Estados miembros hayan de asumir funciones de gestores del interés comunitario. Durante bastante tiempo esto ocurrió por la negativa del bloque socialista a reconocer a la Comunidad. Superado hoy en día un escollo de esta naturaleza, los estatutos de organizaciones internacionales, y también el ánimo de los Estados miembros de perpetuar su pertenencia a las mismas, suponen obstáculos para el ejercicio del *treaty-making power* por parte de la CE de acuerdo con sus competencias, como ha ilustrado el dictamen 2/91 en relación a un convenio adoptado en el seno de la OIT.

Tratándose de competencias compartidas, los Estados miembros pueden desplegar una actividad convencional paralela y coherente a la comunitaria. Algunos acuerdos de la CE incorporan, en efecto, la llamada *cláusula Canadá*, recogida en el acuerdo marco de cooperación comercial y económica concluido en 1976 con aquel país. La cláusula establece que «el presente Acuerdo así como toda acción emprendida en su marco dejarán completamente intactas las competencias de los Estados miembros de las Comunidades para emprender acciones bilaterales con (Canadá) en el ámbito de la cooperación económica y para celebrar, llegado el caso, nuevos acuerdos de cooperación económica con (Canadá)»³⁵. Una Decisión aprobada en 1974, irregularmente cumplida, introdujo un procedimiento de consulta a la Comisión para los acuerdos de cooperación con el propósito de comprobar que dichos acuerdos se adecuan a las políticas comunes y especialmente a la política comercial común³⁶.

³¹ A título de ejemplo véase el Acuerdo interino sobre comercio y medidas de acompañamiento entre las Comunidades Europeas y la República de Eslovenia, celebrado en espera de la entrada en vigor del acuerdo de asociación, DO n.º L 344 de 31.12.96. Un enfoque actual sobre la naturaleza de los acuerdos mixtos puede consultarse en la obra editada por J. H. J. BOURGEOIS, J.-L. DEWOST y M.-A. GUIFFE: *La Communauté européenne et les accords mixtes. Quelles perspectives?*, Bruxelles, 1997.

³² Sentencia de 14.1.97, C-124/95, Centro-Com. Rec., p. 81, pp. 54-61.

³³ Sentencia de 14.10.80, *Burgoa*. As. 812/79. Rec., p. 2787, p. 9.

³⁴ Cfr. la sentencia del TJCE dictada el 16.2.78, 61/78, Comisión c. Irlanda, Rec., p. 417, p. 65. En otras ocasiones, imperativos comunitarios obligan a los Estados miembros a formular una reserva en el momento de manifestar su consentimiento en obligarse por un acuerdo. Es lo que sucedió con el famoso acuerdo llamado *AETR*. Con esa reserva se pretendía informar que los transportes efectuados entre Estados miembros no se consideraban como internacionales. Vid. JO n.º L 334 de 24.12.77. También es el caso del Código de Conducta de las Conferencias Marítimas. Véase el Reglamento publicado en DO n.º L 121 de 17.5.79.

³⁵ Artículo III.4, DO n.º L 260 de 24.9.76.

³⁶ DO n.º L 208 de 30.7.74.

Incluso en una competencia exclusiva como la comercial, el Consejo autoriza periódicamente la renovación o tácita reconducción de acuerdos celebrados en la materia por Estados miembros, que, se entiende, resultan compatibles con esta política común de la Comunidad³⁷.

Digamos, por último, que la adhesión a la Unión Europea implica la *comunitarización* de acuerdos que el nuevo Estado miembro había concluido con terceros países. Pero este trámite no siempre resulta sencillo, pues hay que contar con la conformidad de dichos países. Actualmente, Rusia pone reparos a la celebración con la CE de los acuerdos de pesca que alcanzó con Finlandia y Suecia. En el mismo ámbito pesquero, el Consejo ha de autorizar periódicamente a España y Portugal a prorrogar sus acuerdos bilaterales con Sudáfrica, dada la resistencia de este Estado a renegociar con la Comunidad las nuevas condiciones de pesca³⁸. Distinto es el caso de la sustitución de los Estados miembros por la CEE en los compromisos del GATT de 1947, sucesión que no tuvo lugar formalmente, pero sí de hecho al asumir la Comunidad las competencias comerciales.

4. Otros aspectos de la subjetividad internacional de las Comunidades Europeas

La personalidad jurídica internacional de la CE queda afirmada en el artículo 210 de su Tratado constitutivo (nuevo artículo 281), si bien de forma lacónica y en relación con el artículo 211. Pues bien, no es objeto específico de este trabajo abordar otras facetas de la subjetividad internacional: el derecho de legación activa y pasiva, la responsabilidad internacional, la participación en procedimientos de arreglo de controversias o la participación en organismos internacionales. El *treaty-making power* constituye el aspecto más desarrollado e incontestado de la capacidad de obrar de la CE en el campo internacional, y los demás aspectos enumerados encuentran, en alguna medida, su exacto perfil en la actividad convencional desplegada por la Comunidad.

Tampoco me detendré en los acuerdos internacionales que la CECA y el EURATOM han celebrado en virtud de su propia personalidad jurídica internacional³⁹. Naturalmente, existen numerosos acuerdos que son celebrados conjuntamente por las tres Comunidades Europeas⁴⁰ o por dos de ellas.

5. Los actos autónomos exteriores de la Comunidad Europea

Con carácter complementario y subordinado jerárquicamente, la Comunidad Europea aprueba actos autónomos con una dimensión exterior. Algunos de estos actos sirven para la celebración de un acuerdo internacional, añadiendo incluso a las

³⁷ Véase la Decisión general del Consejo en DO n.º L 326 de 29.12.69. La última autorización concedida se publicó en DO n.º L 151 de 10.6.97.

³⁸ DO n.º L 164 de 21.6.97.

³⁹ Puede verse el acuerdo entre la CECA y Ucrania sobre el comercio de productos siderúrgicos en DO n.º L 210 de 4.8.97. En relación a la CEEA, cfr. el Acuerdo de cooperación concluido con los Estados Unidos de América en el ámbito de los usos pacíficos de la energía nuclear, DO n.º L 120 de 20.5.96.

⁴⁰ Por ejemplo, el acuerdo europeo por el que se establece una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y Rumanía, por otra, BOE de 14.1.97.

normas convencionales medidas internas de la Comunidad. Esto sucede con el Reglamento relativo a la celebración del Acuerdo de cooperación en materia de pesca marítima entre la Comunidad Europea y el Reino de Marruecos *y por el que se adoptan disposiciones para su aplicación* (cursiva añadida)⁴¹. En materia medioambiental, en particular, ocurre también que la conclusión de un acuerdo internacional no es óbice para que la Comunidad apruebe un acto interno de mayor alcance⁴². El ámbito monetario, por su parte, ofrece un ejemplo de disposiciones internas previstas en defecto de un acuerdo internacional⁴³.

Por último, la ayuda humanitaria constituye un ejemplo de ámbito regulado por un reglamento de la CE, que no empece que un instrumento convencional (los convenios de Lomé) tenga sus procedimientos y normas particulares⁴⁴.

6. La vertiente institucional de los acuerdos

El presente curso presta atención preferente al ámbito material y geográfico de los acuerdos, sólo tangencialmente a la dimensión institucional (celebración, integración y aplicación en el orden comunitario), sobre la que existe una literatura jurídica muy abundante y cualificada.

En este punto se detiene esta delimitación e interacción de aspectos del curso. A pesar de muchos descartes, la materia del curso es muy vasta y puede parecer pretenciosa para sus límites espaciales. De ahí que haya precisado en el título que se trata tan sólo de un panorama, más atento, desde luego, al «bosque» que a los «árboles». En realidad, con este motivo ya hemos iniciado la visión panorámica, la cual prosigue ahora con una segunda parte que ensaya una tipología de los acuerdos.

II. TIPOLOGÍA DE ACUERDOS INTERNACIONALES

1. Observaciones generales

La CE ha tejido una tupida red de acuerdos internacionales de carácter general o sectorial, marco o de desarrollo, con un solo Estado, con una agrupación de países o con una organización internacional. Algunos acuerdos los celebra ella en solitario, otros son mixtos; muchas veces el instrumento convencional se ve complementado por actos autónomos. Los acuerdos versan sobre una multiplicidad de materias y, por tanto, cuentan con un haz de bases jurídicas diferentes. Para su gestión y ejecución instituyen órganos mixtos de variada densidad y ambición. Últimamente, es muy notable la importancia concedida a la sociedad civil, con vistas a una cooperación descentralizada.

⁴¹ DO n.º L 30 de 31.1.97.

⁴² Es el caso del convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación, DO n.º L 39 de 16.2.93. En una fecha cercana se había ya publicado el Reglamento 259/93, relativo a la vigilancia y al control de los residuos en el interior, a la entrada y a la salida de la CE. DO n.º L 30 de 6.2.93. Este reglamento incorpora y desborda los principios recogidos en el convenio de Basilea.

⁴³ Cfr. artículos 109, 1 y 2 del TCE.

⁴⁴ Reglamento (CE) n.º 1257/96 del Consejo de 20.6.96, DO n.º L 163 de 2.7.96.

En general, es apreciable una marcada tendencia hacia la densificación de las relaciones convencionales, desde los acuerdos preferentemente comerciales predominantes en los sesenta y aún en los setenta. Sirva de ejemplo Israel, con quien se ha pasado del acuerdo comercial de 1975 a un régimen de asociación euromediterráneo; o bien Andorra, país con el que se proyecta ampliar las relaciones comerciales actuales hacia la cooperación transfronteriza, medioambiental, cultural, en materia de transportes, etc.⁴⁵.

Esta ampliación gradual de la acción exterior comunitaria recuerda el vaticinio clarividente de los fundadores de las Comunidades de ver ensancharse progresivamente la integración europea trabando solidaridades de hecho. A veces, no se excluye por principio ningún ámbito de cooperación⁴⁶.

Por supuesto, estas cláusulas evolutivas se ven amparadas por la proliferación de acuerdos mixtos, no tanto por la propia expansión comunitaria. Ciertamente, las reformas experimentadas por el derecho originario, las virtualidades del artículo 235 y la jurisprudencia fundamentalmente progresista del TJCE también en este campo han ampliado la acción exterior de la CE. Aun así, se tiene la fundada impresión de que la Comunidad no ha explotado todos sus poderes en las relaciones internacionales, tal como sugiere el título de un artículo doctrinal publicado en 1981: «Self-restraint by the EEC in the exercise of its external powers»⁴⁷. En cualquier caso, la Comunidad ejerce un poderoso magnetismo para terceros Estados, interesados en cooperar con la primera potencia comercial del mundo.

Por otra parte, y como es lógico, no todos los acuerdos son propiamente jurídicos o entrañan un carácter vinculante definido. La Unión ha suscrito declaraciones políticas, sobre todo con países desarrollados: Estados Unidos de América, Canadá, Japón, Australia. Como es sabido por la teoría general del Derecho Internacional, estos acuerdos políticos no son objeto necesariamente de un cumplimiento más defectuoso. En relación a la agenda transatlántica establecida con Estados Unidos, REMIRO BROTONS ha recordado que «la experiencia demuestra que los acuerdos políticos son más eficaces que los tratados cuando reflejan mejor intereses comunes»⁴⁸.

En ocasiones, además, el acuerdo político precede o acompaña al tratado, como ha sucedido con Canadá o con los acuerdos de asociación euromediterráneos, que encuentran su marco de referencia inicial en la Declaración de Barcelona, aprobada en noviembre de 1995, la cual carece expresamente de valor jurídico vinculante⁴⁹.

Tampoco el acuerdo político encierra siempre menos significado o enjundia. La Nueva Agenda Transatlántica enumera de hecho cerca de ciento veinte sectores de cooperación bilateral y ha institucionalizado cumbres periódicas que mantienen permanente y vivo el diálogo entre la Unión y Estados Unidos. Otras veces, el acuerdo político cubre un objeto específico, pero de gran repercusión pública, como ha ocurrido con el protocolo de intenciones alcanzado también con Estados

⁴⁵ Si bien las negociaciones culminaron el 19.1.98, la firma se encuentra aplazada, en espera fundamentalmente de alcanzar un acuerdo con Andorra para que este país ataje el contrabando de tabaco.

⁴⁶ Vid. el acuerdo marco de cooperación con los países de América Central y Panamá en DO n.º L 77 de 18.3.93.

⁴⁷ Artículo de G. L. CLOSE publicado en *Yearbook of European Law*, pp. 45-68.

⁴⁸ A. REMIRO BROTONS: «Una unidad de destino, una unidad, una», *Meridiano CERI*, febrero-96, p. 3. En este mismo número se publica el texto de la Nueva Agenda Transatlántica, firmada el 3.12.95 (pp. 27-30).

⁴⁹ Puede consultarse M. CAMPINS ERITJA: «La Conferencia Euromediterránea de Barcelona de 27 y 28 de noviembre de 1995», *Revista Española de Derecho Internacional*, 1995-2, pp. 462-471, y F. S. HAKURA: «The Euro-Mediterranean Policy: The Implications of the Barcelona Declaration», *Common Market Law Review*, 1997, pp. 337-366.

Unidos en abril de 1997, y renovado después. En virtud de este memorando, Estados Unidos suspende indefinidamente la aplicación del título III de la ley *Helms-Burton*, que faculta a los ciudadanos norteamericanos a litigar ante sus tribunales contra las firmas europeas que comercien con bienes norteamericanos nacionalizados por el régimen de Fidel Castro. A cambio, la Unión retiró su demanda ante la Organización Mundial de Comercio contra la polémica legislación de ámbito extraterritorial.

Una última consideración para acabar estas ideas generales: la Unión Europea promueve los valores democráticos también en el pilar comunitario, tal como explícitamente figura en el título consagrado a la cooperación al desarrollo⁵⁰. Una Decisión del Consejo de 29 de mayo de 1995 obliga a incluir una «cláusula democrática» en todo los acuerdos internacionales suscritos por la Comunidad. El tenor de esta cláusula estándar es el siguiente: «El cumplimiento de los principios democráticos y de los derechos humanos fundamentales proclamados por la Declaración Universal de los Derechos Humanos, inspira las políticas interiores y exteriores de ambas partes y constituye un elemento esencial de este acuerdo».

Como puede comprenderse, el alcance de esta fórmula es variable, en función de la incidencia de factores de índole política. Casi siempre, la Comunidad se contenta con un régimen de «buen gobierno» antes, desde luego, de exigir un régimen escrupulosamente democrático. Pero no deja de ser significativo el reforzamiento que ha experimentado este compromiso en un convenio tan paradigmático como el de Lomé IV⁵¹. También es aleccionador que el empeño comunitario en cumplir la decisión de 1995 y la renuencia australiana a aceptar la cláusula por razones de dignidad nacional hayan frustrado la conclusión de un tratado y que, en su lugar, sólo se haya adoptado una Declaración nominalmente política que subraya, pero no impone, los valores comunes. Por lo demás, la cuestión entronca con un debate de mayor calado sobre la promoción de la democracia en las relaciones internacionales, uno de los ejes del Derecho internacional de nuestros días⁵².

2. Un panorama geográfico

La CE ha entablado relaciones convencionales con prácticamente todos los países del mundo, poniendo en común objetivos en materias preferentemente económicas y sociales. La ambición del acuerdo, su naturaleza y el trato comunitario que del mismo dimana no son, desde luego, los mismos en unos casos y en otros: se puede hablar de una auténtica «geometría variable» en la política exterior de la Comunidad⁵³.

Las razones que determinan el régimen convencional son de distinta índole, pues la interdependencia no tiene siempre el mismo carácter. A veces, se buscan

⁵⁰ Cfr. J. ROLDÁN BARBERO: «La cooperación al desarrollo», *Gaceta Jurídica de la CE y de la competencia*, D-18, sept-92, pp. 137-140.

⁵¹ Cfr. L. PERAL FERNÁNDEZ: «La modificación de la Convención de Lomé IV hecha en Mauricio: democracia, Estado de Derecho y buen gobierno en los Estados ACP», *Revista Española de Derecho Internacional*, 1996-1, pp. 426-431.

⁵² Vid. J. ROLDÁN BARBERO: *Democracia y Derecho internacional*, Madrid, 1994.

⁵³ Tampoco es, naturalmente, el mismo el grado de eficacia práctica, de vitalidad, del acuerdo. Algunos modelos de cooperación, como el suscrito con Albania en 1992, han estado aletargados y es ahora cuando se pretende reactivarlos. Vid. DO n.º L 343 de 25.11.92.

mercados florecientes, como el latinoamericano⁵⁴ o el hindú⁵⁵, o se persigue consolidar lazos históricos, como en el sistema de Lomé, o bien estabilizar zonas convulsas, como el Mediterráneo: los acuerdos no son, empero, nunca monocausales. Puede hablarse de una competencia, soterrada o abierta, entre regiones para atraer las mayores concesiones comunitarias y entre Estados miembros por ofrecerlas a unos o a otros⁵⁶.

Como indiqué, las medidas autónomas colaboran en la consecución de fines establecidos en los acuerdos y proporcionan también una indicación sobre la generosidad europea. Pueden consignarse instrumentos financieros como el PHARE (para los *pecos*)⁵⁷, el TACIS (para las repúblicas ex-soviéticas)⁵⁸ o el MEDA (para el área mediterránea)⁵⁹. EL BEI cuenta también con una proyección exterior que sirve para modular los intereses y preferencias de la Comunidad.

En la panoplia de acuerdos adoptados por la CE hay pocas, pero notorias excepciones, que se corresponden con los parias, con los marginados por la llamada «comunidad internacional». Son célebres los casos de Cuba (a reserva de su eventual adhesión al grupo ACP), Libia, Irak e Irán⁶⁰. Con algunas repúblicas ex-yugoslavas (Croacia, Yugoslavia y Bosnia-Herzegovina) tampoco existe de momento acuerdo internacional, en espera de una normalización y pacificación perdurables de la región⁶¹.

En relación a los países industrializados proliferan, como sabemos, las declaraciones políticas, que institucionalizan un diálogo permanente, y también los acuerdos sectoriales sobre variadas materias. Por lo demás, estos Estados encuentran asimismo en organismos multilaterales el marco apropiado para su cooperación. Consideremos, por ejemplo, que algunos acuerdos, como el alcanzado en la cumbre de Singapur de la OMC sobre tecnologías de la información, afectan casi exclusivamente a las regiones desarrolladas⁶².

Una faceta destacada de las relaciones internacionales de la CE es la tendencia a impulsar en el exterior el fenómeno de integración regional, celebrando un acuerdo de cooperación con un organismo de esta naturaleza, siempre que resulte posible, a fin de avalar e incentivar el modelo exitoso y, de momento, sin parangón conseguido en la

⁵⁴ Vid. la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento sobre la actualidad y las perspectivas de incrementar la cooperación entre la UE y América latina (1996-2000). COM (95) 495, de 23 de octubre.

⁵⁵ Véase comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre las relaciones con India, COM (96) 275, de 26 de junio.

⁵⁶ Algunos acuerdos traducen expresamente este estado de cosas, como el Acuerdo bajo forma de canje de notas entre la CEE y el Gobierno de Estados Unidos sobre las preferencias mediterráneas en cítricos y pasta, DO n.º L 62 de 5.3.87.

⁵⁷ DO n.º L 375 de 23.12.89. Vid. últimamente el documento «Nuevas orientaciones para el programa PHARE en el marco de la asistencia preadhesión», COM (97) 112, de 19 de marzo. Los *pecos* son los países de Europa central y oriental.

⁵⁸ DO n.º L 165 de 4.7.96

⁵⁹ DO n.º L 189 de 30.7.96. Se puede agregar el «European Community Investment Partners (ECIP), destinado a los países de América Latina, de Asia, del Mediterráneo y a Sudáfrica, DO n.º L 28 de 6.2.96.

⁶⁰ Con este último país se ha reanudado recientemente el «diálogo crítico» interrumpido en abril de 1997 a raíz de una sentencia condenatoria contra el régimen iraní dictada por el Tribunal Superior de Berlín.

⁶¹ Puede consultarse la comunicación de la Comisión sobre esta zona COM (96) 476 final, de 2 de octubre. El 1.12.97 el Consejo aprobó en nombre de la CE tres acuerdos firmados en abril con la Antigua República Yugoslava de Macedonia sobre cooperación, transportes y un protocolo financiero.

⁶² Este acuerdo, de diciembre de 1996, fue firmado por 25 Estados más la CE. Entrará en vigor cuando vincule a partes contratantes que representen más del 90% del comercio mundial de estos productos. Texto en *International Legal Materials*, 1997, pp. 375 ss.

Europa occidental, y de avivar la colaboración entre los propios países subdesarrollados. La Unión insiste en proclamar un «regionalismo abierto» y no enclaustrado.

Sin duda, esta iniciativa europea ha potenciado la construcción del Mercosur, al que ha forzado a dotarse de personalidad jurídica internacional para constituirse en interlocutor contractual de la CE y facilitar así la liberalización del comercio interregional⁶³. Desde el punto de vista de este Mercado Común del Sur o de la Comunidad Andina, los acuerdos concluidos con la CE revisten un carácter mixto⁶⁴. Lo más corriente, empero, es que el acuerdo se firme con un conjunto de países reunidos en torno a un modelo regional, y no con la organización como tal. Así sucedió con los países de la EFTA en el Espacio Económico Europeo, si bien dichos países actuaron como interlocutor único y el Espacio ha llevado a potenciar el cuadro orgánico de la Asociación Europea de Libre Cambio. Otros acuerdos de esta naturaleza han sido suscritos con los países del Consejo de Cooperación del Golfo⁶⁵, los países de América Central⁶⁶ y los países de la ANASE⁶⁷. Un problema de gran calado ha creado la reciente ampliación de este último organismo a Laos, Camboya y, sobre todo, Myanmar, país éste reputado violador de derechos fundamentales. La duda se centra en saber si la CE se encuentra obligada a ampliar las relaciones que mantiene con la ANASE a los nuevos países que se vinculen a la misma.

Los convenios de Lomé merecen en este punto una reflexión particular. Los países ACP suscribientes son, en la actualidad, setenta y uno. A pesar de la disparidad de procedencias (África, Caribe y Pacífico), el grupo se ha dotado de personalidad jurídica y constituye un único territorio aduanero, todo ello al amparo de la relación convencional entablada con la Unión Europea. De cara a la revisión de Lomé IV para el año 2000⁶⁸, el grupo desea permanecer unido y con la misma cobertura geográfica (a reserva de la eventual adhesión de Cuba), pero se introducirá, sin duda, una mayor «diferenciación» en las relaciones mantenidas con la CE en función de las necesidades específicas de cada país, al tiempo que se impulsará la cooperación regional⁶⁹. El régimen diferenciado se ha consagrado ya formal y nítidamente con la reciente incorporación de Sudáfrica, país que cuenta con un estatuto aparte por su mayor nivel de desarrollo⁷⁰. La adhesión de Sudáfrica completa el alcance subsahariano de los ACP.

⁶³ DO n.º L 69 de 19.3.96. Puede verse F. ALDECOA LUZARRAGA: «El acuerdo entre la UE y el MERCOSUR en el marco de la intensificación de relaciones entre Europa y América Latina», *Revista de Instituciones Europeas*, 1995, pp. 761-791.

⁶⁴ Tratado suscrito con el Acuerdo de Cartagena y con sus países miembros (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), DO n.º L 153 de 8.6.84. El régimen de cooperación, al igual que lo ha hecho la propia Comunidad Andina, se ha reforzado últimamente extendiéndose al plano político.

⁶⁵ DO n.º L 54 de 25.2.89.

⁶⁶ Se trata de los países parte del Tratado General de Integración Económica Centroamericana y Panamá, DO n.º L 172 de 30.6.86.

⁶⁷ DO n.º L 144 de 10.6.80.

⁶⁸ El cuarto convenio de Lomé fue firmado en la capital de Togo el 15.12.89, DOCE n.º L 229 de 17.8.91. El 4.11.95 se firmó en Mauricio una revisión a medio camino. Para el 2000 se debe, en principio, firmar un quinto convenio.

⁶⁹ La Comisión inició el período de reflexión sobre el futuro de Lomé en su Libro Verde de 20.11.96 [COM (96) 570]. Pese a las muestras de cansancio y de inoperancia que ofrece el modelo actual, sus grandes líneas parece que serán mantenidas. Cfr. la entrevista realizada al comisario competente en la materia J. DE DEUS PINHEIRO: «L'avenir des relations entre l'Union Européenne et les pays ACP», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n.º 407, Avril-97, pp. 233-237.

⁷⁰ El estatuto supone participar en todas las instituciones, la admisibilidad en todos los instrumentos del convenio, excepto en los recursos del FED (Fondo Europeo de Desarrollo), y la participación de las empresas

No siempre resulta posible reunir a un grupo de países en torno a un único acuerdo celebrado por la CE. Es el ejemplo elocuente de los países norteafricanos, ante el fracaso de la UMA (Unión del Magreb Árabe). De hecho, Mauritania se integra en el Grupo ACP y los demás celebran acuerdos separados, aunque similares, con la Comunidad. Tampoco la integración de algunos *pecos* en torno a la CEFTA ha progresado lo suficiente, a pesar de la pedagogía y los medios financieros puestos en práctica por la Unión Europea.

No siempre resulta conveniente, tampoco, buscar el acuerdo con una organización de integración económica, como sucede con el NAFTA (Asociación de Libre Cambio de América del Norte). Precisamente, la liberalización efectuada por este grupo y el temor a un desvío del comercio mexicano hacia el norte han motivado que la CE haya concluido con México un nuevo acuerdo de «colaboración económica, coordinación política y cooperación comercial», firmado el 8 de diciembre de 1997⁷¹.

A falta de acuerdos alcanzados con bloques regionales, la Comunidad acostumbra a celebrar un mismo tipo de acuerdo con países de un área geográfica. Es el caso de las antiguas repúblicas soviéticas, con quienes se negocian o se han concluido ya acuerdos «de colaboración y cooperación», que vienen a sustituir, con redobladas ambiciones, al antiguo acuerdo de cooperación económica y comercial firmado en 1989 con la desaparecida Unión Soviética⁷².

En realidad, la dimensión geográfica de las relaciones exteriores de la CE encuentra varios planos, algunos de ellos solapados. Veamos el ejemplo notable de América:

La existencia de acuerdos regionales con el Mercosur, Comunidad Andina y América Central no empuja la firma de acuerdos de cooperación con países determinados como sucede con Uruguay⁷³. A su vez, estos vectores económicos se encuentran respaldados por un diálogo político con Centroamérica en el marco de las Conferencias de San José y con el Grupo de Río, que aglutina a 12 países de América Latina. Aun así, España y Francia han propuesto la idea de celebrar, quizá para 1999, una cumbre general entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe. En el caso mediterráneo, también el marco multilateral, representado por las conferencias ministeriales de Barcelona y de Malta (abril-97), ampara la cooperación bilateral desarrollada a través de acuerdos de asociación, el último de los cuales fue firmado el 24 de noviembre de 1997 con Jordania.

sudafricanas en los concursos en las mismas condiciones que las empresas europeas. En cambio, Sudáfrica no disfruta del régimen comercial instituido por Lomé IV. Dado este régimen particular, se está negociando actualmente con este país un acuerdo bilateral de cooperación y comercio. Además, en 1996 se aprobó un reglamento relativo a la cooperación al desarrollo con Sudáfrica, DO n.º L 306 de 28.11.96.

⁷¹ Véase la propuesta de Decisión del Consejo relativa a la celebración de este acuerdo en DO n.º C 350 de 19.11.97.

⁷² DO n.º L 68 de 15.3.90. El acuerdo con Rusia entró en vigor el 1.12.90. DO n.º L 327 de 28.11.97. Está pendiente de progreso un acuerdo con Bielorrusia, en espera de unas apremiantes reformas democráticas y económicas exigidas a aquel país. El primer acuerdo concluido fue con Ucrania el 14.6.94 (BOE de 8.5.98). Para más datos, véase R. YAKEMTCHOUK: «L'Union Européenne face aux nouveaux États indépendants issus de l'ancienne URSS», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n.º 410, Juillet-août 1997, pp. 444-453. También se han celebrado acuerdos muy parecidos con algunos Estados de Asia como Nepal, Laos, Bangladesh, Sri Lanka y Pakistán. Todos ellos incluyen cláusula democrática, no son preferenciales ni incorporan protocolo financiero, entre otras características. El acuerdo de cooperación con Nepal se encuentra publicado en DO n.º L 137 de 8.6.96.

⁷³ DO n.º L 94 de 8.4.92.

3. Una clasificación de orden material

A) Consideraciones preliminares

La CE celebra acuerdos sobre una multiplicidad de materias, tal como han sido perfiladas por el derecho primario tras sus sucesivas reformas y por la jurisprudencia emanada del TJCE⁷⁴. En consecuencia, el acuerdo puede fundamentarse en muy diversas bases jurídicas, muchas veces acumuladas. De hecho, tras el Tratado de Maastricht se ha decidido añadir a la base jurídica sustancial la procedimental contemplada en el artículo 228 TCE (nuevo artículo 300).

Desde la doctrina se ha resaltado la confusión de modelos y la necesidad de establecer una tipología no ceñida estrictamente a las previsiones «constitucionales»⁷⁵. El nombre que recibe el acuerdo sugiere, pero no siempre aclara su verdadera naturaleza. En ocasiones, se ha invocado el Tratado de la CE en su conjunto, sin precisar uno solo de sus artículos, lo que ciertamente constituye un vicio sustancial de forma⁷⁶. Otras veces, el acuerdo no ha llegado a publicarse, vulnerándose así el principio general de la publicidad normativa⁷⁷. No es extraño, por el contrario, como digo, que el acuerdo se base en un haz de disposiciones del Tratado, como ha sucedido con los acuerdos resultantes de la Ronda Uruguay del GATT⁷⁸. Normalmente, en las relaciones bilaterales, la Comunidad, segura de su poderío económico, impone a su *partenaire* el modelo de relaciones que se propone. En cambio, en las relaciones multilaterales tropieza con más dificultades para alcanzar sus fines⁷⁹.

Para la mayoría de países o regiones funciona un acuerdo global de cooperación, que no obsta para la conclusión de acuerdos sectoriales. No cabe duda de que hay que valorar de forma combinada el acuerdo de asociación euromediterránea y el acuerdo de pesca, firmados con Marruecos el mismo día: el 26 de febrero de 1996. Ambos textos ponen de manifiesto las relaciones polivalentes y complejas establecidas con el reino alauí.

En otras ocasiones, la falta de un marco convencional global se suple con declaraciones políticas, como ocurre con Australia, o únicamente mediante acuerdos sectoriales, como sucede con Nueva Zelanda o Suiza, una vez que este último país

⁷⁴ Para más información puede verse J. ROLDÁN BARBERO: «La jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia de relaciones exteriores», en G. C. RODRÍGUEZ IGLESIAS, D. J. LINÁN NOGUERAS (dirs.): *El Derecho Comunitario Europeo y su aplicación judicial*, Madrid, 1993.

⁷⁵ Cfr. el libro, ya clásico, de C. FLAESCH-MOUGIN: *Les accords externes de la CEE. Essai d'une typologie*, Bruxelles, 1980. En el mismo año, J.-V. LOUIS y P. BRÜCKNER escribían a este propósito que «la verdad es el enemigo de la claridad y viceversa». «Les relations extérieures». En la obra *Droit de la CEE*, vol. 12, Bruxelles, 1980.

⁷⁶ Por ejemplo, el acuerdo firmado con Suiza sobre represión del fraude, DO n.º L 187 de 14.7.84.

⁷⁷ Por ejemplo, el acuerdo celebrado entre la Comisión y Canadá sobre temas de medioambiente el 6.11.75.

⁷⁸ En concreto la celebración del acuerdo, en nombre de la CE y por lo que respecta a su competencias, se basó en los siguientes artículos: 43, 54, 57, 66, 75, 84, apartado 2, 99, 100, 100A, 113 y 235, en relación con el 228,3, 2º. DO n.º L 336 de 23.12.94. Esta multiplicidad de bases también menudean últimamente en relación a acuerdos bilaterales.

⁷⁹ Es frecuente que un acuerdo multilateral contenga una disposición que prevea la vinculación al mismo, supeditada a ciertas condiciones, de la Comunidad, bien llamándola por su nombre, bien con una denominación genérica como «organizaciones de integración económica regional» o «uniones aduaneras». Véase el ejemplo del Convenio para la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación, JO n.º L 240 de 19.9.77.

ha rechazado, de momento, tanto la adhesión a la Unión Europea como incluso su participación en el Espacio Económico Europeo⁸⁰.

B) *Los acuerdos comerciales*

La política comercial común encierra las siguientes características:

— *El carácter originario*: Definida en los artículos 110 a 115 (nuevos artículos 131 a 134), esta política forma parte de los orígenes y de la misma esencia de la Comunidad Europea, caracterizada como una unión aduanera.

— *La identidad de ámbito material en la esfera autónoma o convencional*: El dictamen 1/75 del TJCE aludió a la interacción, a la utilización indistinta de medidas internas y externas para el desarrollo de la política comercial común⁸¹.

En el ámbito internacional, la CE celebra acuerdos generales de comercio, basados en el artículo 113 y/o en otras disposiciones. En efecto, muchas cláusulas comerciales se encuentran recogidas o amparadas por acuerdos de mayor enjundia: de asociación, de cooperación económica, etc.⁸². Por supuesto, también se celebran acuerdos sectoriales en esta materia, muy abundantes en materia textil⁸³, de reconocimiento mutuo⁸⁴ o de cooperación y asistencia mutua en materia aduanera⁸⁵.

— *El carácter expansivo*: El artículo 113 ha enumerado una lista indicativa, no cerrada, de materias pertenecientes a la política comercial común. El TJCE ha contribuido con su jurisprudencia a una visión extensiva de la misma, entendiendo, por ejemplo, que un acuerdo basado en el artículo 113 podía encerrar una vocación también de ayuda al desarrollo⁸⁶. Esta *vis* expansiva llevó a la CEE, como sabemos, a suceder a sus Estados miembros en el régimen jurídico dimanante del GATT y a celebrar en solitario diversos acuerdos adoptados en el marco de la *Ronda Tokio*⁸⁷.

⁸⁰ Las negociaciones bilaterales con Suiza se encuentran algo encalladas, fundamentalmente en el capítulo de transportes. Un ejemplo de acuerdo con Nueva Zelanda se encuentra en DO n.º L 57 de 26.2.97: acuerdo sobre medidas sanitarias aplicables al comercio de animales vivos y productos animales.

⁸¹ Dictamen de 11.11.75, p. 1355.

⁸² Por ejemplo, en relación a Marruecos, el régimen de asociación basada en el artículo 238 abraza disposiciones comerciales, que apuntan actualmente hacia la configuración de una zona de libre cambio entre las dos orillas del Mediterráneo para el año 2010. Estas disposiciones, no obstante, no han sido óbice para la celebración de acuerdos comerciales bilaterales específicos. *Vid.* el canje de notas sobre el régimen de importación en la CE de tomates y calabacines originarios y procedentes de Marruecos. DO n.º L 48 de 3.3.95. Por lo que respecta al convenio internacional sobre el sistema armonizado de designación y de codificación de mercancías, el TJCE ha entendido que el artículo 113 no subsume como base jurídica al artículo 28 y que este último precepto debía ser utilizado como base jurídica acumulada: «El Consejo dispone, en materia arancelaria, de una competencia general que deriva tanto del artículo 28 como del artículo 113 TCEE en la medida en que es independiente de la cuestión de saber si la modificación del Arancel Aduanero Común ha sido realizada de manera autónoma (artículo 28) o en el marco de acuerdos arancelarios u otras medidas de política comercial común (Artículo 113)», Sentencia de 27.9.88, As. 165/87, Comisión c. Consejo, *Rec.*, p. 5545, p. 9.

⁸³ *Vid.* la aplicación provisional del acuerdo relativo al comercio de productos textiles con la Antigua República Yugoslava de Macedonia, DO n.º L 233 de 25.8.97.

⁸⁴ Puede consultarse el trabajo de A. LIBEROS: «Les accords de reconnaissance mutuelle et les accords européens d'évaluation de la conformité: deux dispositifs pour favoriser l'ouverture des marchés industriels entre l'Union Européenne et les pays tiers», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n.º 408, Mai-97, pp. 328-334.

⁸⁵ *Vid.* el acuerdo con Estados Unidos publicado en DO n.º L 222 de 12.8.97.

⁸⁶ Dictamen 1/78, de 4.10.79, sobre el acuerdo relativo al caucho natural. *Rec.*, p. 2871.

⁸⁷ Sirva de ejemplo el arreglo internacional relativo al sector lácteo, DO n.º L 71 de 17.3.80.

El dictamen 1/94, atinente a la flamante OMC, ha impuesto, sin embargo, límites a esta ampliación tendencial del ámbito de esta política. La misma, según el Tribunal de Justicia, cubre todo el comercio de mercancías, incluidos los productos agrícolas y los propios de la CECA y del EURATOM. En cambio, quedan fuera del alcance del artículo 113 los transportes, el comercio de servicios (salvo el que no implique desplazamiento de personas) y los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (con excepción de aquellas disposiciones referidas a la prohibición de despacho a libre práctica de mercancías con usurpación de marca)⁸⁸. Sin entrar en el análisis ahora de esta resolución, sí dejamos constancia de algunas críticas autorizadas dirigidas contra la misma por su visión restrictiva del paralelismo de competencias internas y externas —que examinaremos luego—, por comprometer el funcionamiento del mercado interior⁸⁹, por reducir el ámbito de la política comercial comunitaria en relación a la desplegada por un Estado⁹⁰ y por las dificultades que entraña para la gestión de los acuerdos en el marco de la OMC⁹¹.

Precisamente, estos problemas operativos que derivan de la distribución de competencias CE-Estados miembros han llevado al Tratado de Amsterdam a introducir una nueva disposición (el artículo 133.5), en la que se prevé que pueda aprobarse en el futuro, por unanimidad del Consejo y sin necesidad de Conferencia Intergubernamental, la inclusión en la política comercial común de los terrenos exceptuados en el dictamen 1/94.

— *El carácter exclusivo*: Esta exclusividad ha sido afirmada por el TJCE⁹², aunque se presenta algo desnaturalizada en el dictamen 1/78⁹³ y en la sentencia *Bulk Oil*⁹⁴ y se ve aún acompañada, como indiqué, por acuerdos concluidos por los Estados miembros y autorizados periódicamente por el Consejo por entender que no menoscaban la política comercial común. En cualquier caso, no se ha conseguido todavía un régimen plenamente uniforme de importaciones y exportaciones. Seguramente, lleva razón GILSDORF cuando advierte que no puede conjugarse expansión y exclusividad en esta política⁹⁵.

— *El carácter librecambista*: Este carácter, sugerido en el artículo 110 y más desarrollado para los productos industriales que para los agrícolas, se ha acentuado

⁸⁸ Dictamen 1/94 de 15.11.94, *Rec.*, p. I-5627. Esta jurisprudencia ha sido reafirmada en sentencia de 7.3.96, C-360/93, Parlamento c. Consejo, *Rec.*, p. I-1195, pp. 24-31.

⁸⁹ J. V. LOUIS: «Les relations extérieures de l'Union Européenne...», *loc. cit.*, p. 9.

⁹⁰ J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE: «L'ère des compétences partagées. À propos de l'étendue des compétences extérieures de la Communauté Européenne», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n.º 390, 1995, p. 469.

⁹¹ J. H. J. BOURGEOIS: «L'avis de la Cour de Justice des Communautés Européennes à propos de l'Uruguay Round», *Revue du Marché Unique Européen*, 1994-4, pp. 11-24. Véanse también sus reflexiones sobre este dictamen en *Common Market Law Review*, 1995, pp. 763-787. En la doctrina española puede consultarse el enfoque, también crítico, de J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES: «La competencia de la CE para celebrar el acuerdo de la OMC», *Revista de Instituciones Europeas*, 1995, pp. 593-618.

⁹² Dictamen 1/75, precitado, y Sentencia de 15.12.76, As. 41/76. *Donckerwolcke*, 1976, p. 1937.

⁹³ Este pronunciamiento resulta ambiguo al permitir la celebración compartida de un acuerdo comercial por los Estados miembros si recae sobre ellos la financiación correspondiente. El dictamen 1/94 (p. 21) aclara que esta afirmación es válida cuando se trata de un instrumento de actuación financiera, no meramente de funcionamiento.

⁹⁴ En esta sentencia se estima, en efecto, que la prohibición decretada por el Reino Unido de exportar petróleo hacia Israel no constituía una restricción cuantitativa o medida de efecto equivalente vedada por el derecho comunitario interno o convencional. Sentencia de 18.2.86, As. 174/84, *Rec.*, p. 559.

⁹⁵ P. GILSDORF: «Portée et délimitation des compétences communautaires en matière de politique commerciale», *Revue du Marché Commun*, 1989, p. 198.

en los últimos tiempos, tanto a consecuencia de la Ronda Uruguay como de la celebración de acuerdos bilaterales por la Comunidad.

Precisamente, la convivencia de ambos planos —el multilateral y el regional— plantea vidriosos problemas jurídicos y de otro orden. Desde el punto de vista jurídico se discute la conformidad del proceso regional con el artículo XXIV del GATT que impone una liberalización *general* de los intercambios⁹⁶ y con el principio de preferencia comunitaria que orienta la política agrícola común. Desde el ángulo político y económico, la liberalización provoca malestar social inmediato en sectores productivos europeos, y también foráneos, aunque los efectos generales y a largo plazo son más difíciles de evaluar⁹⁷.

Lógicamente, la liberalización del tráfico comercial encierra distintos significados y consecuencias nacionales si opera sobre productos complementarios de los europeos (los provenientes del grupo ACP, en términos generales) o competitivos (muchos originarios de la ribera sur del Mediterráneo). Evidentemente, para terceros países tampoco las concesiones comerciales adquieren el mismo valor. Los países ACP se quejan, en este sentido, del deterioro de su margen preferencial a causa de la generalización del fenómeno⁹⁸. Desde el prisma comunitario, el Tribunal de Justicia recordó en su sentencia *Faust*, de 1982, que la Comunidad no está obligada a dispensar el mismo trato comercial a todos los países terceros⁹⁹. Añadamos que el libremercado imperante no impide, desde luego, el surgimiento de frecuentes y graves controversias comerciales.

C) *Los acuerdos de asociación*

Con un tenor sobrio, inmodificado desde el Tratado fundacional, el artículo 238 (nuevo artículo 310) dispone:

La Comunidad podrá celebrar con uno o varios Estados o con organizaciones internacionales acuerdos que establezcan una asociación que entrañe derechos y obligaciones recíprocos, acciones comunes y procedimientos particulares.

La práctica de este artículo no ofrece un modelo de asociación preciso ni uniforme con Estados (hasta ahora está inédita la asociación con organizaciones). Ciertamente, todos los acuerdos de este género crean un abundante cuadro orgánico paritario que tiene a su cargo progresar en el contenido del acuerdo.

Pero no todos los acuerdos basados en el artículo 238 han sido concluidos «entre iguales», como sugiere el tenor del precepto. Sí es éste el caso declarado del Espacio Económico Europeo. En todos los demás, la superioridad económica de la Comunidad se traduce, de alguna forma, en el texto convencional. El propio Tribunal de Justicia convalidó este desequilibrio de obligaciones en su sentencia *Bres-*

⁹⁶ La Comisión presentó una comunicación al respecto que figura publicada en el número de la Agencia *Europe* de 27.2.97.

⁹⁷ Cfr. C. GOYBET: «Les zones de libre-échange: nouveau sujet de tension entre les Quinze», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n.º 395, Février-96, pp. 77-80.

⁹⁸ Consúltase la Comunicación de la Comisión sobre la mejora del acceso al mercado de los países menos desarrollados, COM (97) 156, de 16 de abril.

⁹⁹ Sentencia de 28.10.82, As. 52/81, *Faust* c. Comisión, *Rec.*, p. 3745, p. 25.

ciani, atinente a la asociación establecida en Yaundé con los EAMA, precedente de la actual de Lomé¹⁰⁰.

Sucede además que no todos los acuerdos basados en el artículo 238 declaran establecer un sistema de asociación. Se habla de «cooperación» en Lomé IV o en los acuerdos celebrados en los años setenta con países del Magreb¹⁰¹, en tanto que los celebrados con los países europeos del Mediterráneo (Chipre, Malta, Turquía) sí se denominan «de asociación».

Se pretende, sin duda, ocultando el vocablo «asociación», disipar algunas reticencias históricas razonablemente forjadas en el ánimo de los cocontratantes. Al mismo tiempo, se persigue reservar el término para los acuerdos firmados con países europeos, potenciales miembros, pues, de la Unión Europea¹⁰².

Esta reserva, con todo, no está justificada por el tenor del artículo 238 y ha quedado desvanecida por la asociación euromediterránea emprendida con doce países de la cuenca, la mayoría de la ribera sur¹⁰³.

Ha hecho fortuna la fórmula acuñada por el antiguo presidente de la Comisión Walter Hallstein de que la asociación supone un *más* que un acuerdo comercial y un *menos* que un tratado de adhesión.

En efecto, el artículo 238 entraña una mayor densidad política y jurídica en relación a acuerdos comerciales o de cooperación en general. Este fenómeno se constata cotejando los antiguos acuerdos de libre cambio suscritos en los setenta con países de la EFTA con el actual Espacio Económico Europeo, de mucha mayor envergadura¹⁰⁴. Otro tanto ha ocurrido con Israel, como sabemos¹⁰⁵.

También es obvio que el país asociado no se convierte en miembro de pleno derecho de la Unión, condición que sólo se adquiere mediante el procedimiento, híbrido de elementos comunitarios e interestatales, contemplado en el artículo O del TUE (nuevo artículo 49). Cabe recordar a estos efectos el célebre dictamen 1/91, que constituye un vigoroso alegato tendente a sentar diferencias entre un régimen de asociación y la integración interna, la cual, se advierte, no debe resultar debilitada por aquel régimen (el Espacio Económico Europeo, en ese caso)¹⁰⁶.

En cambio, sí es verdad que la asociación, aplicada en el marco europeo, supone la participación parcial del tercer país en el sistema comunitario, a modo de antesala de una eventual ampliación de la Unión. No podemos detenernos en los

¹⁰⁰ Sentencia de 5.2.76, As. 87/75, *Rec.*, p. 129, p. 22.

¹⁰¹ Véase el acuerdo de cooperación celebrado en 1976 con la República Democrática Popular de Argelia, aún vigente, *DO* n.º L 263 de 27.9.78.

¹⁰² El TJCE ha avalado esta idea en su sentencia *Kziber*, referente al acuerdo con Marruecos, al no considerarlo de asociación. Sentencia de 31.1.91, As. C-18/90, *Rec.*, p. 199, p. 21.

¹⁰³ Algunos de estos acuerdos se encuentran ya firmados. Son los celebrados con la Autoridad Nacional Palestina (con carácter interino), Israel, Jordania, Marruecos y Túnez. Este último figura en el *DO* n.º L 97 de 30.3.98. Otras negociaciones están encalladas (Egipto y Líbano) o en una fase muy incipiente (Argelia y Siria). El nuevo modelo implica también que los protocolos financieros bilaterales hasta ahora operativos, basados en el artículo 238, son suplidos por el instrumento unilateral MEDA, fundamentado en el artículo 235.

¹⁰⁴ Puede verse el Acuerdo entre la CEE y la República de Islandia, basado en el artículo 113, *DO* n.º L 301 de 31.12.72.

¹⁰⁵ En espera de la entrada en vigor del Acuerdo euromediterráneo por el que se crea la asociación, se ha adoptado con el Estado hebreo un acuerdo interino sobre comercio y cuestiones relacionadas con el comercio, basado en el artículo 113, *DO* n.º L 71 de 20.3.96.

¹⁰⁶ Dictamen 1/91, de 15.12.91, *Rec.*, p. I-6079. Mediante el dictamen 2/92, de 10.4.92, el TJCE dio su conformidad a este espacio económico, una vez eliminada su incompatibilidad con el Tratado de la CE, *Rec.*, p. I-2821.

detalles de la estrategia preadhesión diseñada con los países candidatos, la cual, secundada por un voluminoso paquete financiero, debe servir para instruirlos en los mecanismos comunitarios y para recortar y aliviar el período transitorio una vez culminada la ampliación. El acuerdo constitutivo del Espacio Económico Europeo, y sus negociaciones previas, sirvieron precisamente para allanar una adhesión que resultó, por todo, mucho más sencilla: la de Austria, Finlandia y Suecia.

No causa extrañeza que algunos autores hayan polemizado acerca de si conviene vincular a los ahora candidatos al Espacio Económico Europeo, como fase ulterior en su proceso de acoplamiento a la Unión ¹⁰⁷.

Finalmente, el ámbito competencial de la asociación contemplada en el artículo 238 permanece incierto, a causa del laconismo de su redacción y de una práctica errática que ha mantenido, en cambio, invariado el carácter mixto de estos acuerdos. Ello obedece, evidentemente, al ánimo de enriquecer su contenido, pero también de no elucidar las respectivas esferas de competencia ¹⁰⁸.

D) *Los acuerdos administrativos con otras organizaciones internacionales*

De acuerdo con el sentido implícito del artículo 229 (nuevo artículo 302), la Comisión puede celebrar acuerdos administrativos a fin de mantener «relaciones apropiadas» con organizaciones internacionales, incluidos, *a fortiori*, el Consejo de Europa y la OCDE, organizaciones mencionadas expresamente en los dos artículos siguientes.

Las relaciones establecidas, normalmente mediante canjes de notas no publicados, son variables, pero consisten, en esencia, en el intercambio de información, consultas mutuas, estudios en común. Es natural y saludable que la Comunidad decida colaborar con otras organizaciones con fines parecidos para optimizar esfuerzos: ni el europeísmo se agota en la Unión Europea ni el europeísmo debe menoscabar un juicioso cosmopolitismo encarnado particularmente en la ONU y en sus organismos especializados.

Este tipo de acuerdos no empece, lógicamente, la plena participación de la CE como miembro de una organización, forzando a veces la reforma de sus estatutos constitutivos, como ha sucedido con la FAO; ni tampoco este tipo de acuerdos impide la celebración de acuerdos materiales con otras organizaciones, amparados todos ellos en otros artículos del Tratado ¹⁰⁹.

¹⁰⁷ Una propuesta a favor de esta tesis se encuentra en S. PEERS: «An even closer waiting room?: the case for Eastern European Accession to the European Economic Area», *Common Market Law Review*, 1995, pp. 187-223. En contra de la propuesta se sitúa I. LIROLA DELGADO: «Las relaciones entre la Unión Europea y los países de Europa Central y Oriental: los acuerdos europeos en el marco de la ampliación de la Unión Europea», *Revista de Instituciones Europeas*, 1995, p. 96.

¹⁰⁸ La jurisprudencia emanada del TJCE no ha entrado a fondo en el debate. La sentencia *Demirel* sí ofrece una indicación útil al señalar que «el artículo 238 debe necesariamente otorgar a la Comunidad competencia para contraer compromisos frente a terceros Estados en todos los ámbitos cubiertos por el Tratado». Sentencia de 30.9.87, As. 12/86, *Rec.*, p. 3719, p. 9.

¹⁰⁹ Sirva de ejemplo el artículo 130M (nuevo artículo 170), en relación a los acuerdos de investigación, desarrollo tecnológico y demostración comunitarios celebrados en el marco de la ejecución del programa marco plurianual.

E) *Los acuerdos para el reconocimiento de salvoconductos como documentos válidos de viaje en el territorio de terceros Estados*

Estos acuerdos no están contemplados en el articulado del TCE, sino en el Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de las Comunidades Europeas (no sólo de la CE, por tanto), firmado el 8 de abril de 1965. El artículo 7 de este Protocolo estipula, en efecto, que la Comisión podrá celebrar este tipo de acuerdos relativos a salvoconductos que los presidentes de las instituciones de las Comunidades pueden expedir a favor de los miembros y agentes de dichas instituciones ¹¹⁰.

F) *Los acuerdos basados en el artículo 235 (nuevo artículo 308)*

Con un tenor inalterado desde la fundación de la CEE, este artículo recoge una cláusula de expansión subsidiaria de las competencias comunitarias «cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto». El TJCE ha precisado que esta disposición, que corrige el principio de especialidad, se extiende al campo de las relaciones exteriores ¹¹¹, pero que sólo resulta aplicable cuando ninguna otra disposición del Tratado confiera a las instituciones comunitarias la competencia para adoptar un acto ¹¹².

La práctica de la Comunidad ha hecho tradicionalmente una interpretación generosa del alcance de esta cláusula residual, pero sus límites han sido fijados por el dictamen 2/94, atinente a la adhesión de la Comunidad al Convenio Europeo de Derechos Humanos, firmado en Roma en 1950. Esta adhesión, ha precisado el Tribunal de Justicia, requiere, dada su «envergadura constitucional», una previa modificación del Tratado constitutivo, no realizada, por cierto, en el Tratado de Amsterdam ¹¹³. En otros dictámenes, el TJCE ha interpretado que el artículo 235 no puede constituir, como tal, la base de una competencia exclusiva de la Comunidad en el plano internacional ¹¹⁴.

Con estas premisas presentes, lo cierto es que numerosos acuerdos internacionales se han fundamentado en el artículo 235, bien como base jurídica única ¹¹⁵, bien como base acumulada a otros preceptos, particularmente el artículo 113. Se trata, en este último caso, de acuerdos de cooperación económica que desbordan el ámbito comercial, como los ya citados de Canadá (1976) y Albania (1992) o con el resto de los *pecos* antes de celebrarse los actuales acuerdos *européos* de

¹¹⁰ Sirva como ejemplo el canje de notas, no publicado, entre la Comisión y la Confederación suiza sobre reconocimiento por las autoridades suizas del *laissez-passer* emitido por las Comunidades a los miembros y servidores de las instituciones, firmado el 5.12.74.

¹¹¹ Sentencia de 31.3.71, As. 22/70, Comisión c. Consejo (AETR), Rec., p. 274, p. 19.

¹¹² Véase esta afirmación, hecha a propósito del Convenio internacional sobre el sistema armonizado de designación y de codificación de mercancías, en la sentencia de 27.9.88, As. 165/87, Comisión c. Consejo, Rec., p. 5545, p. 17.

¹¹³ Dictamen de 28.3.96, Rec., p. I-1763, p. 35. Vid. C. ESCOBAR HERNÁNDEZ: «Comunidad Europea y Convenio Europeo de Derechos Humanos: ¿El fin de una vieja polémica? (Comentario al Dictamen 2/94 del TJCE, de 28 de marzo de 1996)», *Revista de Instituciones Europeas*, 1996, pp. 817-838.

¹¹⁴ Dictamen 2/92, de 24.3.95, Rec., p. I-521, p. 36; y 1/94, p. 89.

¹¹⁵ Véase el acuerdo constitutivo del BERD en DO n.º L 372 de 31.12.90.

asociación que encierran, como dicho queda, una mayor enjundia política y jurídica¹¹⁶.

Las nuevas bases jurídicas específicas introducidas por las reformas del derecho primario han disminuido, pero no eliminado, las virtualidades del artículo 235.

G) *Nuevas bases jurídicas específicas de la Comunidad Europea*

El Acta Única Europea dotó al Tratado entonces de la CEE de una base jurídica expresa específica para los acuerdos internacionales en materia de medio ambiente y de investigación y desarrollo tecnológico, soslayando, pues, la base subsidiaria del artículo 235¹¹⁷.

El Tratado de Maastricht añadió nuevas bases jurídicas para la celebración de acuerdos internacionales sobre una pluralidad de materias: política monetaria¹¹⁸, educación¹¹⁹, formación profesional¹²⁰, cultura¹²¹, salud pública¹²², redes transeuropeas¹²³ y cooperación al desarrollo¹²⁴.

Algunas observaciones procede hacer sobre estos preceptos:

En primer término, no se contempla expresamente en algunos supuestos (como en educación o cultural) la posibilidad de celebrar acuerdos, pero la misma se desprende, implícitamente, de la alusión a la cooperación con terceros países y con las organizaciones internacionales competentes.

En segundo lugar, no es fácil ni a veces posible realizar una división tajante de materias, pues algunas tienen una *vis* expansiva, como se recoge o se confirma en el Tratado de Amsterdam en relación a la salud pública o al medio ambiente. La cooperación al desarrollo ofrece otro ejemplo elocuente de política *transversal* que no puede ser aislada de las demás. Piénsese en que el instrumento convencional más ambicioso alcanzado entre el *Norte* y el *Sur* es la cooperación UE-ACP, y que la misma se fundamenta en el artículo 238. Por otra parte, el título XVII, el consagrado específicamente a esta política, puede abrazar, como en el mismo se reconoce y el Tribunal de Justicia ha avalado, otros fines conexos. El acuerdo suscrito con la República de India en la materia, interpretado por la sentencia de 3 de diciembre de 1996, confirma este aserto¹²⁵. El alcance de las relaciones económicas exteriores,

¹¹⁶ *Vid.*, a título de ejemplo, el Acuerdo con la República de Eslovenia de 5.4.93, *DO* n.º L 189 de 29.7.93. Recientemente, proliferan los acuerdos basados en una multiplicidad de preceptos del TCE, incluidos los artículos 113 y 235. El acuerdo, citado, con Rusia se fundamenta además en el apartado 2 del artículo 54, la última frase del apartado 2 del artículo 57, el artículo 66, el apartado 2 del artículo 73C, el artículo 75, el apartado 2 del artículo 84 y los artículos 99 y 100, en relación con la segunda frase del apartado 2 y con el párrafo segundo del apartado 3 del artículo 228.

¹¹⁷ Con anterioridad, el artículo 235 había fundamentado convenios como el relativo a la prevención de la polución marina de origen telúrico, *JO* n.º L 194 de 25.7.74.

¹¹⁸ Artículo 109.

¹¹⁹ Artículo 126.3.

¹²⁰ Artículo 127.3.

¹²¹ Artículo 128.4.

¹²² Artículo 129.3.

¹²³ Artículo 129C. 3.

¹²⁴ Artículo 130Y.

¹²⁵ C-268/94. República Portuguesa c. Consejo, *Rec.*, p. 6177. El acuerdo se basó en los artículos 113 (política comercial) y 130Y (cooperación al desarrollo). El Tribunal de Justicia desestimó la pretensión esgrimida por Portugal, consistente en añadir la base jurídica del artículo 235, o bien en forzar la celebración mixta de un acuerdo de estas características. Ambas soluciones desvirtuaban la mayoría cualificada con la que el Consejo había aprobado el tratado. En el punto 39 de la sentencia el Tribunal de Justicia declara: «procede consi-

comunitarizadas las políticas comercial y monetaria y meramente coordinada, en principio, la política económica, también está pendiente de definición en el futuro.

Evidentemente, esta interdisciplinariedad no impide que se celebren acuerdos relativos a una materia concreta¹²⁶.

Una última referencia: se trata en todos los casos de competencias no exclusivas, sino compartidas. De ahí que abunden los acuerdos mixtos, omnipresentes en materia medioambiental, por ejemplo¹²⁷. En este ámbito, en el monetario o en cooperación al desarrollo se recuerda explícitamente la capacidad de los Estados miembros para negociar en los organismos internacionales y celebrar acuerdos internacionales¹²⁸. En el Título dedicado a la cooperación al desarrollo se invoca la coordinación y complementariedad entre las acciones comunitarias y las estatales, objetivo que permanece bastante incumplido hoy en día, a pesar de los repetidos llamamientos emanados de la Unión¹²⁹. Respecto a la educación o la cultura, en fin, se dice que la CE y sus Estados miembros habrán de cooperar en el exterior.

En todas estas materias opera el vidrioso principio del paralelismo entre competencias internas y externas, cuyos grandes rasgos paso a explicar para concluir este Curso.

H) *El paralelismo entre competencias internas y externas*

Esta identidad de ámbitos materiales en la esfera interna e internacional quedó afirmada para el Tratado EURATOM en su artículo 101.1. La incógnita para la CEE fue despejada por la renombrada sentencia *AETR*, dictada en 1971, la cual rechaza la tesis de la atribución expresa de competencias para concluir acuerdos internacionales y consagra, además, el paralelismo de competencias internas y externas¹³⁰. Esta sentencia, como la *Kramer* posterior¹³¹, parecía dejar la acción exterior comunitaria supeditada a un previo desarrollo normativo interno.

derar que el hecho de que en un Acuerdo de cooperación al desarrollo existan cláusulas referentes a distintas materias específicas no puede modificar la calificación del Acuerdo, que debe hacerse teniendo en cuenta el objeto esencial de éste y no en función de las cláusulas especiales, siempre y cuando esas cláusulas no impliquen obligaciones de tal alcance en las materias específicas que esas obligaciones constituyan en realidad objetivos distintos de los de cooperación al desarrollo».

¹²⁶ *Vid.*, por ejemplo, el acuerdo de cooperación científica y tecnológica con Canadá, basado en el artículo 130M (*DO* n.º L 74 de 22.3.96); o, con el mismo país, el acuerdo por el que se crea un programa de cooperación en materia de enseñanza superior y formación profesional.

¹²⁷ Cfr. P. OKOWA: «The European Community and International Environmental Agreements», *Yearbook of European Law*, 1995, pp. 164-192.

¹²⁸ En relación a la cooperación al desarrollo puede consultarse la Sentencia de 2.3.94 del TJCE. C-316/91, Parlamento c. Consejo, *Rec.*, p. I-625, pp. 24-42.

¹²⁹ Resolución del Consejo de 1.7.95 sobre la complementariedad entre las políticas y las acciones de desarrollo de la Unión y de los Estados miembros. Texto en *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, Août-sept. 95, n.º 390, p. 477. También las Conclusiones del Consejo sobre el refuerzo de la coordinación operativa en la ayuda al desarrollo de 15.7.96, *Bol. UE* 7/8 1996, p. 1.4.63.

¹³⁰ En los conocidos considerandos 16 y 17 se lee: «qu'une telle compétence résulte non seulement d'une attribution explicite par le traité —comme c'est le cas des articles 113 et 114 pour les accords tarifaires et commerciaux et de l'article 238 pour les accords d'association— mais peut découler également d'autres dispositions du traité et d'actes pris, dans le cadre de ces dispositions, par les institutions de la Communauté.

»Qu'en particulier, chaque fois que, pour la mise en oeuvre d'une politique commune prévue par le traité, la Communauté a pris des dispositions instaurant, sous quelque forme que ce soit, des règles communes, les États membres ne sont plus en droit, qu'ils agissent individuellement ou même collectivement, de contracter avec les États tiers des obligations affectant ces règles.»

¹³¹ Sentencia de 14.7.76, 3, 4 y 6/76, *Rec.*, p. 1279.

Este orden de factores fue descartado por el Tribunal de Justicia en términos generales en su dictamen 1/76, resolución que, en cambio, exigió que la acción exterior resultara necesaria para la consecución de uno de los objetivos de la Comunidad¹³². En consecuencia, la competencia exterior podía ejercitarse donde hubiese una competencia interna potencial, a diferencia de las previsiones del artículo 235, que contempla una medida tomada por el Consejo allá donde no hay poderes específicos reconocidos a la Comunidad.

Esta jurisprudencia expansiva del Tribunal de Justicia ha sido objeto de valoraciones discrepantes¹³³ y también, en lo que más nos importa ahora, de un cumplimiento efectivo errático. Lo cierto es que la «cláusula AETR» ha cohibido a los Estados miembros a la hora de adoptar actos internos por temor a la comunitarización automática que se activa teóricamente en la esfera exterior.

Evidentemente, no podemos desmenuzar aquí una teoría que ha dado lugar, por lo demás, a una ingente literatura jurídica. Sí importa considerar que la doctrina *in foro interno, in foro externo* ha fundamentado acuerdos internacionales sobre ámbitos que sólo ofrecen expresamente un ámbito interno, como el transporte¹³⁴ o la pesca¹³⁵.

¿Cuáles han sido los desarrollos recientes de esta doctrina? En primer lugar, el Tratado de Maastricht codificó la cláusula AETR, pero lo hizo sólo parcialmente (en relación a medio ambiente, política monetaria y cooperación al desarrollo) y mediante una declaración adjunta de controvertido valor jurídico.

Conviene asimismo resaltar que en resoluciones más recientes el Tribunal de Justicia ha adoptado una postura más restrictiva, rigorista, de la cláusula, sin duda más acorde con el sentimiento general de los Estados miembros en la materia. Del dictamen 1/94, en particular, se infiere que ni la política comercial común ni el principio del paralelismo de competencias confieren titularidad exclusiva a la CE para celebrar acuerdos sobre el conjunto de la libre prestación de servicios o de los derechos de propiedad intelectual.

De esta resolución y del dictamen 2/91 se desprende, en efecto, una visión más estrecha de la *preemption*¹³⁶. Bien es cierto que se señala que el paralelismo se extiende a políticas que no son comunes, pero se exige una armonización interna completa, un desarrollo exhaustivo de la legislación interna para que la CE tenga competencia exclusiva. En el punto 9 del dictamen 2/91 se precisa: «El carácter exclusivo, o no, de la competencia de la Comunidad no se deriva solamente de las disposiciones del Tratado, sino que también puede depender de la amplitud de las me-

¹³² Dictamen de 26.4.77, *Rec.*, p. 755. En el dictamen 1/94 (p. 85) se recuerda que «se comprende que la competencia externa pueda ser ejercitada sin que se haya producido previamente la adopción de un acto legislativo interno, y se convierta así en exclusiva».

¹³³ Un comentario crítico se encuentra en C. PHILIP: «À propos de l'avis 1/76 de la Cour de Justice des CEE. Réflexions concernant le champ de la compétence externe de la Communauté», *Revue du Marché Commun*, n.º 214, 1978. Para una valoración favorable, además de rigurosa, consúltese J. GROUX: «Le parallélisme des compétences internes et externes de la CEE. À propos de l'avis 1/76 de la Cour de Justice du 26 avril 1977», *Cahiers de Droit Européen*, 1978, pp. 3-32.

¹³⁴ *Vid.* acuerdo con la Confederación Suiza sobre transporte de mercancías por carretera y por ferrocarril, basado en el artículo 75 TCEE, *DO* n.º L 373 de 21.12.92.

¹³⁵ *Vid.* el Convenio —basado en el artículo 43 del TCE— sobre la futura cooperación multilateral en los caladeros del Atlántico Noroeste (NAFO), *JO* n.º L 378 de 30.12.78.

¹³⁶ Cfr. A. OLESTI RAYO: «La competencia comunitaria para concluir convenios en el marco de la OIT (Comentario al dictamen 2/91 del TJCE de 19 de marzo de 1993)», *Revista de Instituciones Europeas*, 1993, pp. 945-971.

didas que han sido adoptadas por las instituciones comunitarias para aplicar estas disposiciones y que pueden privar a los Estados miembros de una competencia que podrían ejercer anteriormente con carácter transitorio.» Por consiguiente, para calibrar las competencias exteriores de la Comunidad hay que interpretar el derecho primario e igualmente averiguar la profundidad del derecho derivado.

El alcance del dictamen 1/76 también se ve devaluado al imponerse que la competencia interna esté indisolublemente ligada a los aspectos exteriores. Se entiende que la celebración de un acuerdo internacional ha de ser necesaria para lograr objetivos del Tratado que no pueden ser alcanzados mediante la adopción de normas autónomas¹³⁷.

En definitiva, se comprueba que las competencias comunitarias no operan de la misma forma en los ámbitos interno y externo, circunstancia que acentúa la complejidad de establecer un inventario claro y definitivo de los poderes internacionales de la Comunidad Europea.

5 de mayo de 1998.

¹³⁷ Dictamen 1/94 (p. 85) y dictamen 2/92 (p. 32).

