

JIMÉNEZ PINEDA, E, *La Unión Europea y la promoción de sus valores y objetivos a través de los acuerdos con terceros*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024, 309 pp.

Una lectura de las primeras páginas introductorias de la obra *La Unión Europea y la promoción de sus valores y objetivos a través de los acuerdos con terceros* ya pone de manifiesto que el autor, el profesor Eduardo Jiménez Pineda, es plenamente consciente de la relevancia de los valores europeos en ese contrato político-social que existe entre los pueblos y Estados miembros de la Unión Europea. El relato de la más reciente jurisprudencia del TJUE sobre la protección del Estado de Derecho en su vertiente interna –que recoge cómo los Estados miembros están sometidos incluso en el ejercicio de sus competencias soberanas no cedidas a la UE a un catálogo aceptado de valores comunes– es deliberadamente breve y conciso, sin duda porque una aproximación más exhaustiva merecería un trabajo independiente, tal y como prueban los estudios realizados en los últimos años por otros autores a raíz de las crisis del Estado de Derecho en Polonia y Hungría.

De este modo, el profesor Jiménez Pineda, a la vez que destaca la importancia de los valores de la UE en su vertiente interna, propone centrarse en un ámbito menos explorado pero sometido a cambios igualmente relevantes en los últimos años, como es la adaptación de los valores europeos a la acción exterior de esta organización. Hecha esta primera limitación, el profesor Jiménez Pineda estructura su obra en torno al método deductivo y a las tres partes que contiene su título –acuerdos, valores y objetivos–, pasando de los aspectos generales a los particulares: el capítulo primero es dedicado a la dimensión externa de la UE; el segundo, a las cláusulas de derechos humanos, democracia y respeto del Estado de Derecho en los tratados celebrados por la UE con terceros Estados; y, por último, en su capítulo tercero se tratan aspectos más concretos como son los de cooperación al desarrollo y protección del medio ambiente en la acción exterior de la UE.

El primero de los capítulos, de índole general, pone sobre la mesa los distintos aspectos competenciales e institucionales en la acción exterior de la UE. En el epígrafe dedicado a la subjetividad jurídica internacional de la UE y a sus competencias exteriores, el autor entra de lleno en la difícil clasificación de la UE bajo los parámetros del Derecho internacional público, siendo este un punto de debate clásico en la doctrina, revitalizado tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Esto se debe, como señala Wessel, a que no sólo incluye su personalidad jurídica expresa en el artículo 47 TUE, sino que presenta una mayor ambición de gobernanza global con órganos como el Servicio Europeo de Acción Exterior, el fortalecimiento de su política exterior en aspectos como la seguridad o la defensa y el ejercicio de un poder cada vez mayor en el seno de otras organizaciones internacionales.

En este ámbito, y frente a autores de fuerte vocación politológica como Koopmans –que proponen aplicar a la UE un concepto amplio de “federalismo” que trate de conjugar el objetivo de unificación con el respeto al pluralismo–, o constitucionalistas como Lenaerts –que ven una “constitucionalidad funcional” en la naturaleza y funcionamiento de la UE–, el profesor Jiménez Pineda defiende convincentemente la vía tomada por la doctrina internacionalista española más autorizada, apostando por esa visión clásica de la UE como una organización internacional de integración con ciertas singularidades o con un carácter *sui generis*. Para el

autor, las singularidades más destacables de su subjetividad jurídica son su poder de celebración de tratados internacionales; su derecho de legación activo y pasivo; su participación en organizaciones y conferencias internacionales; su capacidad para ser sujeto activo y pasivo de la responsabilidad internacional; y su capacidad para adoptar sanciones internacionales.

De entre estas singularidades –y debido probablemente a la vinculación temática con el Derecho internacional público–, el autor pasa a centrarse en el *ius ad tractatum* de la UE. Tras una breve aproximación al concepto de “tratado” y una más que ilustrativa explicación de las causas por las que, aun teniendo un contenido casi idéntico, existe la Convención sobre el Derecho de los Tratados, de un lado, y la Convención sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales, de otro, el autor dedica a una sección a uno de los pronunciamientos clásicos del TJUE en materia de acción exterior: el Dictamen 2/2015. El análisis general de los aspectos principales de este pronunciamiento –y que no nos corresponde reproducir aquí–, lleva al autor a concluir que el equilibrio entre las competencias de la UE y sus Estados miembros en materia de Política Comercial Común se torna aún más compleja, y acepta de buen grado las propuestas de autores como Díez-Hochleitner Rodríguez o Segura Serrano sobre una reforma de los tratados que incluya todas las inversiones, incluidas las problemáticas de “cartera”, en el ámbito exclusivo de la Política Comercial Común.

Una vez fijada a través del Dictamen 2/2015 la entramada arquitectura competencial sobre la que se asienta el *ius ad tractatum* de la UE, el profesor Jiménez Pineda pasa a explicar el procedimiento de celebración de tratados internacionales de la UE, apuntando las similitudes en las distintas fases con los procedimientos propios de los Estados, así como las particularidades del control previo de constitucionalidad de los tratados internacionales que realiza el TJUE. En cuanto a la recepción de los tratados internacionales concluidos por la UE, esta es tratada de forma concisa y clara por el autor, no faltando así las referencias jurisprudenciales que justifican su calificación como un sistema de recepción automática. Además, y aunque no se adentra en profundidad en el tema, adelanta la problemática de seguir empleando la teoría de la asimilación –la asimilación del valor jurídico de los actos de las organizaciones internacionales al de su propio tratado constitutivo– en el marco de una UE que participa cada vez más en otras organizaciones internacionales. El broche de este capítulo es tan discreto en su extensión como complejo en su naturaleza a los ojos de cualquier investigador, ya que recoge una propuesta de categorización de los tratados internacionales celebrados por la UE, centrándose posteriormente en aquellos que tienen un carácter comercial.

En el segundo capítulo, el autor comienza recordándonos uno de los rasgos que diferencian a los acuerdos comerciales de los acuerdos de asociación: su finalidad de fomentar los valores y principios de la UE. Y, tras una breve introducción de la importancia *ad intra* de los valores contemplados en el artículo 2 TUE, pasa a centrarse en su efecto *ad extra* en un primer apartado dedicado a los derechos humanos y a los principios democráticos, y en un segundo apartado sobre el Estado de Derecho.

En cuanto al primero de ellos, el profesor Jiménez Pineda nos recoge los antecedentes de las bien conocidas cláusulas de derechos humanos y democracia, presentes a partir de los acontecimientos en Uganda y Yugoslavia con la pretensión de ser “un método seguro, rápido y eficiente para suspender las relaciones comerciales con un tercer Estado”. Con este punto de

partida, el autor pasa a realizar una anatomía de las distintas fórmulas de salvaguardia según la generación de acuerdos en las que se formularon con un estudio no sólo ampliamente cuantitativo sino también cualitativo, ya que señala las diferencias y particularidades entre decenas de acuerdos pertenecientes a distintas décadas.

El análisis anterior le permite poner sobre la mesa –y, desde mi punto de vista, este es el gran valor añadido de este epígrafe– que, pese al objetivo innegablemente loable de estas cláusulas y su compleja arquitectura, su aplicación práctica es casi anecdótica, habiendo sido invocadas en tan solo doce ocasiones. El autor señala, además, que estas escasas aplicaciones tienen en común tanto su escaso impacto en los intereses económicos de los Estados miembros –mayormente contra países ACP– como su activación no por vulneraciones de los derechos humanos, sino por crisis democráticas. No obstante, y muy acertadamente, este epígrafe no se cierra con una fácil crítica negativa, sino con una serie de matizaciones a modo de justificación que tienen en cuenta la lógica de los intereses propios de la UE y sus Estados miembros, así como la imposibilidad de mantener una política de condicionalidad negativa completamente coherente e inflexible en un escenario internacional complejo y cambiante.

Como ya he adelantado, el autor dedica un epígrafe independiente a la protección del Estado de Derecho, justificando esta división en la necesidad de evitar la confusión habitual entre este valor y el sistema de garantía de derechos y libertades fundamentales. Una vez expuestos los elementos que se consideran básicos para la existencia de un Estado de Derecho por órganos como la Comisión de Venecia o la Comisión Europea –legalidad; seguridad jurídica; prohibición de la arbitrariedad de los poderes ejecutivos; la existencia de tribunales independientes e imparciales; la tutela judicial efectiva, incluido y el respeto de los derechos fundamentales; y la igualdad ante la ley–, el profesor Jiménez Pineda procede a estudiar las cláusulas de Estado de Derecho en los tratados con terceros siguiendo una metodología análoga a la empleada con las cláusulas sobre derechos humanos y democracia. Y, como no podía ser de otra manera, adelanta unas conclusiones casi análogas: su falta de activación por la confluencia de factores políticos como el principio de no intervención en los asuntos internos de terceros Estados, lo cual, como señala el propio autor, evidencia la contradicción con el propio objetivo de estas cláusulas, que es promover la protección del Estado de Derecho en terceros Estados. Por último, el estudio cualitativo de estas cláusulas le permite destacar una contradicción adicional: que, aunque el Estado de Derecho sea un valor imprescindible para la realización de los derechos humanos y la democracia, la presencia de esta cláusula como parte esencial en los tratados es muy inferior a las cláusulas dedicadas sólo a los derechos humanos y la democracia.

El tercer y último capítulo se dedica a los objetivos que justifican la propia existencia de la UE y, entre ellos, en dos de los objetivos presentes en las relaciones exteriores: la cooperación al desarrollo y la protección del medio ambiente. La cooperación al desarrollo ocupa la primera parte de este capítulo, y el autor justifica su elección principalmente por la posición bien conocida que tiene la UE –junto a sus Estados miembros– como primera potencia mundial en ayudas al desarrollo a terceros países. Una posición que no sólo busca hoy, como señala el autor, la erradicación de la pobreza, sino que también integra los Objetivos de Desarrollo Sostenible para un progreso económico, social y tecnológico “en armonía con la naturaleza”. Una postura que, como bien señala el profesor Jiménez Pineda, se topa con críticas de “proteccionismo encubierto” por los Estados emergentes, y que sirve para abrir una segunda sección dedicada

a la cooperación al desarrollo en los acuerdos con terceros países. Siguiendo la metodología capítulos anteriores, nos encontramos aquí con un exhaustivo análisis de la cooperación al desarrollo en multitud de tratados, lo que permite al autor destacar qué aspectos son introducidos con mayor énfasis por la UE según el país con el que se negocia, desde aspectos más básicos como el desarrollo rural, el control del abuso de drogas y el fomento del empleo a otros más avanzados como el desarrollo de redes de comunicación electrónica con los candidatos a la adhesión a la UE.

El último capítulo se cierra, como hemos indicado, con la protección del medio ambiente en los acuerdos de la UE con terceros países. Si la elección del objetivo de la cooperación al desarrollo era fundamentalmente económica –al ser la UE con sus Estados miembros los principales inversores–, la elección del autor de la protección del medio ambiente obedece al carácter estratégico de este objetivo y, sobre todo, al papel internacional que juega la UE como potencia normativa. El análisis de la acción exterior de la UE, tanto en foros multilaterales como en acuerdos bilaterales, pone de relieve el gran peso que la UE otorga a este objetivo, priorizándolos sobre otros, como la ya estudiada cooperación al desarrollo.

Los tres capítulos que forman la monografía escrita por el profesor Jiménez Pineda forman la base de unas consideraciones finales que constituyen, desde mi punto de vista, una valiosa y clarificadora síntesis de los aspectos más espinosos de la acción exterior de la UE en términos institucionales y sustantivos, poniendo además el foco en aspectos tan candentes en nuestros días como el Estado de Derecho y la protección del medio ambiente. Se agradece, además, que a lo largo del trabajo el autor no repita las bien conocidas críticas contra la UE por no proteger suficientemente sus valores en las relaciones con terceros Estados –tan ciertas como fáciles de defender por quienes no tienen que ejecutarlas–, ni tampoco se contente con evangelizar esa imagen de la UE como potencia civilizadora o amable, sino que presenta propuestas realistas que tienen en cuenta tanto la importancia de los valores de la UE como los intereses que confluyen en una organización internacional compuesta por veintisiete Estados, y que no es sino uno de los múltiples actores presentes en el escenario global. La monografía que aquí he podido reseñar recoge así un sólido análisis con el que el autor demuestra ser consciente de que los intentos de protección de los valores de la UE mediante los instrumentos de acción exterior de la UE no tienen ni una sola causa ni una única consecuencia.

Alejandro Sánchez Frías
Universidad de Málaga