

EECKHOUT, Piet. *External Relations of the European Union. Legal and Constitutional Foundations*, Oxford University Press, 2005, 490 pp.

La integración europea se caracteriza, desde sus inicios, por ser un proceso en evolución constante, progresivo y dinámico. Estas características se perciben con especial intensidad en la proyección exterior que se muestra como uno de los componentes más singulares y complejos del sistema comunitario. Por ello, el análisis de las relaciones exteriores de la Unión Europea (UE) constituye uno de los ámbitos que más interés despierta entre los estudiosos de la integración europea. Sin embargo, no constituye una tarea fácil realizar un estudio general de las relaciones exteriores que refleje, al mismo tiempo, los intrincados problemas que presenta la amplia e intensa actividad exterior de la UE. En este sentido, Eeckhout ha logrado en su trabajo una adecuada combinación de ambos objetivos, pues la obra presenta con gran coherencia y claridad los diversos aspectos de las relaciones exteriores, a la vez que ofrece abundantes reflexiones y contribuciones personales.

El libro está estructurado en tres partes que están asimismo divididas en cuatro capítulos cada una. La primera, que lleva por título “Constitutional Foundations: Powers and Objectives”, está dedicada al estudio de las previsiones constitucionales que proporcionan la base jurídica de la acción exterior de la UE. Se trata de una cuestión enormemente compleja, ya que la inexistencia de una delimitación precisa de competencias es una característica del proceso de integración europea que, en el ámbito de las relaciones exteriores, adquiere una especial complejidad. Sin embargo, el Profesor Eeckhout aborda todas estas cuestiones con una gran claridad y rigor científico.

También es preciso reconocer la originalidad que presenta la estructura de la obra. Así, tras una breve introducción, el autor se adentra directamente en el estudio de las competencias comunitarias en relación con la política comercial común. Sin una adecuada comprensión del desarrollo de la política comercial difícilmente se comprenderá el resto de la acción exterior, pues, como afirma Eeckhout, “the EEC Treaty provisions on a common commercial policy are thus the very constitutional origin of EU external relations” (p. 56). El siguiente capítulo se centra en la doctrina de las competencias implícitas desarrollada por el Tribunal de Justicia, y que ha tenido una gran relevancia en el proceso de consolidación de las relaciones exteriores.

El autor demuestra en todo momento un gran conocimiento de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la que extrae interesantes reflexiones. Eeckhout afirma que la construcción jurisprudencial de las competencias implícitas es plenamente convincente, salvo la consideración de que el dictamen 1/76 implica el ejercicio de competencias exclusivas de la Comunidad. En este sentido, el autor señala que en el dictamen 1/76, a diferencia de lo sucede en el ámbito de la política comercial, la conservación y gestión de los recursos pesqueros o en aquellos casos en los que existen normas internas susceptibles de resultar afectadas por los acuerdos internacionales en el sentido de la jurisprudencia *AETR*, no se establece *a priori* una competencia de carácter exclusivo. En

el dictamen 1/76, el Tribunal de Justicia consideró que la competencia para obligar a la Comunidad frente a terceros Estados puede desprenderse de forma implícita de las disposiciones del Tratado que establecen la competencia interna, siempre que la celebración del acuerdo internacional sea necesaria para lograr uno de los objetivos de la Comunidad. No le falta razón a Eeckhout al señalar que la vinculación entre el carácter exclusivo de una determinada competencia y la necesidad de celebrar un acuerdo internacional con el fin de conseguir un objetivo de la Comunidad supone desconocer la distinción entre competencias exclusivas y concurrentes. En efecto, es solamente en el ámbito de las competencias concurrentes donde se va a plantear la cuestión de la exclusividad de las competencias exteriores implícitas, ya que cuando una competencia es exclusiva por definición este debate es totalmente estéril. Por ello, concluye el autor que el dictamen 1/76 “is better looked at as a case which did not establish exclusive external competence, but simple confirmed general parallelism between internal and external powers” (p. 91).

Una vez puesta claramente de manifiesto la relevancia constitucional que presenta la política comercial común y la doctrina del paralelismo, se examinan las competencias exteriores de la Comunidad Europea en aquellas materias que cuenta con una proyección exterior sustancial. El autor presta especial atención a los acuerdos de asociación, la política de cooperación al desarrollo y la dimensión exterior de las políticas de medio ambiente y social, junto con la proyección exterior de la Unión Económica y Monetaria. Por otra parte, la introducción por el Tratado de Amsterdam de un nuevo Título IV sobre visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas no ha ido acompañada de la previsión de competencias expresas a favor de la Comunidad para contraer compromisos internacionales. Sin embargo, se trata de políticas que por su propia naturaleza precisan de la celebración de tratados a nivel internacional, ya que van enfocadas precisamente hacia los ciudadanos de terceros Estados. El autor señala que la doctrina de las competencias implícitas resulta plenamente aplicable a la celebración de tratados internacionales en relación con las políticas comunitarizadas a través del Título IV y, en particular, la doctrina establecida en el asunto *AETR* puede conducir a la exclusividad de las competencias comunitarias si los acuerdos internacionales son susceptibles de afectar los actos internos adoptados en materia de visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas. Esta conclusión ha resultado posteriormente confirmada por el Tribunal de Justicia en el dictamen 1/03, de 7 de febrero de 2006 al considerar que la celebración del nuevo Convenio de Lugano relativo a la competencia judicial, al reconocimiento y ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil corresponde a la competencia exclusiva de la Comunidad. La crítica que se podría realizar a esta parte de la obra es que no se examina detenidamente la práctica actual de las relaciones exteriores. Ahora bien, tal y como reconoce el propio autor, su objetivo es examinar únicamente los principios en los que se basa la acción exterior de la Unión.

La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) se caracteriza indudablemente por ser una política que se proyecta hacia el exterior. Asimismo, el tercer pilar está destinado a desarrollarse en la acción exterior, tal y como reconocen expresamente los

artículos 37 y 38 del Tratado de la UE. En este contexto, el autor parte de la idea de que la confusión existente entorno a la naturaleza de la Unión Europea no facilita precisamente el análisis jurídico de la acción exterior en relación con el segundo y tercer pilares. No obstante, Eeckhout señala que el desarrollo de la acción exterior de la Unión en los últimos años y, en particular, la celebración de los primeros acuerdos internacionales, nos muestra que no subsiste ninguna duda entorno a la existencia de la personalidad jurídica de la Unión. Esta conclusión resulta plenamente convincente. El autor estima que, en la actualidad, incluso antes de la entrada en vigor de la Constitución, “the most convincing thesis is that there is a single international legal personality for the whole EU, which includes the EC and the Euratom” (p. 165). En mi opinión, si bien se percibe cada vez con más intensidad una visión de conjunto de las diversas manifestaciones de la acción exterior de la UE, esta afirmación puede introducir cierta confusión entorno a la subsistencia las personalidades propias de la CE y de la EURATOM.

La segunda parte del libro trata de las relaciones entre el Derecho internacional y el Derecho comunitario en materia de celebración de tratados internacionales. El autor no se limita a un análisis meramente descriptivo del papel de las diversas instituciones en el procedimiento de celebración de tratados, sino que reflexiona entorno a cuestiones constitucionales que se plantean con especial intensidad en el ámbito de las relaciones exteriores como la división de poderes y el control democrático. Eeckhout reclama una mayor implicación del Parlamento Europeo en la negociación y conclusión de tratados internacionales. No cabe la menor duda de que sería deseable mejorar la participación del Parlamento en la celebración de acuerdos internacionales y, en particular, en el ámbito de la política comercial o en el tercer pilar. No obstante, la posición del Parlamento Europeo en la celebración de tratados internacionales no es muy distinta de la que tienen atribuida los parlamentos nacionales en este ámbito.

Por otra parte, la celebración de acuerdos mixtos constituye uno de los rasgos característicos de la acción exterior de la Unión Europea que plantea complejos y delicados problemas en la práctica. En este contexto, se presta especial atención a la participación de la UE en las organizaciones internacionales. A pesar de que se trata de un atributo de las relaciones exteriores que posee una entidad propia, en la mayoría de los casos, la UE participa en otras organizaciones junto con sus Estados miembros. Por esta razón, Eeckhout considera que los problemas que plantea la membresía de la Unión en las organizaciones internacionales son similares a los que se derivan de los acuerdos mixtos. A todas estas dificultades que plantean los acuerdos mixtos se ha tratado de proporcionar respuestas a través del deber de cooperación. Como pone de manifiesto el autor, el deber de cooperación es un principio general de creación jurisprudencial que ha de ser concretado en cada ámbito institucional específico, en particular mediante la elaboración de acuerdos *ad hoc* o códigos informales. Sin embargo, la práctica nos pone de manifiesto que la elaboración de estos acuerdos informales se torna en ocasiones una tarea muy compleja y, aún cuando se adaptan, no proporciona un medio para evitar todos los conflictos de orden competencial.

Se analiza asimismo en esta parte de la obra la función que desempeñan el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia en la interpretación y aplicación de los acuerdos celebrados por la Comunidad, junto con los efectos del Derecho internacional general y convencional en el ordenamiento comunitario. Se trata de cuestiones muy técnicas, entre las que el efecto directo ocupa una posición central. Aunque los estudios doctrinales han girado muy a menudo entorno a la ausencia de efecto directo de los acuerdos del GATT y de la OMC, no se puede olvidar, en opinión del autor, que en la jurisprudencia relativa a los tratados internacionales se aplican los mismos criterios que en los casos que versan sobre el derecho interno, y que el Tribunal de Justicia muestra una actitud receptiva hacia el Derecho internacional. Ahora bien, tras un profundo análisis del tema, Eeckhout concluye que el concepto de efecto directo continua siendo enigmático (p. 344).

La tercera parte de la obra está dedicada al estudio detenido de varias políticas de la UE que cuentan con una proyección exterior sustancial. El examen de los principales componentes de la política comercial común recibe una atención especial con el objetivo de complementar el capítulo sobre las competencias comunitarias en este ámbito. Es bien sabido que el Tribunal de Justicia ha contribuido activamente al desarrollo de esta política. No obstante, Eeckhout concluye que “one cannot escape the impression that the Courts are less inclined to assist private parties in the external trade field” que en relación con aquellos actos que tienen efectos meramente internos (p. 394). Para llegar a esta conclusión, el autor examina detenidamente la jurisprudencia relativa a la saga bananas.

A continuación, Eeckhout estudia los instrumentos y los actores implicados en la PESC y la intrincada relación entre la política comercial y la PESC en el ámbito de la aplicación de sanciones a terceros Estados o contra determinados individuos o entidades. El autor pone claramente de manifiesto la artificialidad que presenta la distinción entre la política comercial y la PESC en relación con la imposición de sanciones. Se trata de un ámbito de la acción exterior en el que la dimensión de los derechos humanos no ha encontrado aún un acomodo satisfactorio. Ello se percibe con especial intensidad en la adopción de sanciones contra determinados individuos o grupos, sospechosos de pertenecer o de tener vínculos con los Talibanes u organizaciones terroristas como Al-Qaida. Como es sabido, los afectados no han tenido la oportunidad de impedir su inclusión en las listas del Consejo de Seguridad ni se ha previsto a nivel internacional la creación de algún tipo de mecanismo para cuestionar la legalidad de tales medidas. Aún cuando la obra fue publicada antes de que el Tribunal de Primera Instancia se pronunciara sobre los recursos interpuestos por diversos individuos y entidades que resultaron afectados por este tipo de sanciones, se realizan interesantes reflexiones a este respecto¹. Eeckhout señala que “it is (...) difficult to conceive of a workable approach to human rights protection which focuses on the relationship between the specific facts of the case and the overall purpose of the sanctions” (p. 447). En todo caso, es preciso explorar la forma en que la implementación de las resoluciones que el

¹ Vid. sentencias de 21 de septiembre de 2005, *Yusuf/Kadi* (T-306/01, Rec. p. II-3533 y T-315/01, Rec. p. II-3649), de 12 de julio de 2006, *Ayadi/Hassan*, T-253/02 y T-49/04, y de 12 de diciembre de 2006, *Organización Mujahedin del Pueblo de Irán*, T-229/02.

Consejo de Seguridad adopta contra determinados individuos o entidades, sobre la base del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, sea plenamente respetuosa con la protección internacional de los derechos humanos. Por otra parte, el autor examina también la acción exterior de la Unión en la promoción de los derechos humanos que, aún cuando presenta sus propios rasgos distintivos, se caracteriza por ser transversal y horizontal a toda la acción exterior.

En definitiva, nos hallamos ante un excelente y bien documentado trabajo que demuestra el buen hacer científico de su autor y que nos proporciona una visión amplia y profunda de las bases constitucionales y legales de la acción exterior de la UE. Es en mi opinión una obra de recomendada lectura no sólo para los expertos en relaciones exteriores de la UE, sino también para todos aquellos interesados en el proceso de integración europea.

Juan SANTOS VARA
Profesor Titular Interino
Universidad de Salamanca