

**LA POLITICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMUN  
EN LA CONSTITUCION EUROPEA.**

Diego J. Liñán Nogueras.  
Catedrático de Derecho Internacional Público.  
Titular de la Cátedra J. Monnet.  
Universidad de Granada.

Curso sobre "La Constitución Europea"  
Universidad Complutense de Madrid  
12 de julio de 1993

**LA POLITICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMUN  
EN LA CONSTITUCION EUROPEA**

El proyecto de Constitución de la Unión Europea elaborado en el seno de la comisión institucional del Parlamento Europeo incluye un Título V dedicado a las "Relaciones exteriores" <sup>1</sup>. En sus tres artículos se trata de la política exterior y de seguridad común (art. 42), de la representación de la Unión (art. 43) y de los tratados internacionales (art. 44). En términos generales, el proyecto parece asumir el modelo de tratamiento de la política exterior configurado desde los inicios y a lo largo del proceso de construcción europea y formalizado, finalmente, en el Tratado de la Unión Europea (TUE) <sup>2</sup>. No obstante, dos elementos parecen ser las claves de innovación del Proyecto de Constitución sobre la actual arquitectura del Tratado de Unión Europea: el tratamiento constitucional de la política exterior y un intento de asimilar el funcionamiento de la política exterior a los otros ámbitos materiales de la Unión. Dos claves de innovación que, justamente, se sitúan en torno a las dos deficiencias estructurales de la política exterior europea en la construcción comunitaria.

Como es sabido, una de las deficiencias estructurales

---

<sup>1</sup> Se trata del proyecto de informe, elaborado por el Sr. Oreja Aguirre en nombre de la comisión de asuntos institucionales, sobre la Constitución de la Unión Europea, de 27 de abril de 1993 (PE 203.601/rev.).

<sup>2</sup> Desde el Informe de Luxemburgo de 1970, la política exterior se configura como un ámbito material especial sujeto a la intervención de dos estructuras distintas de actuación de los Estados miembros de las Comunidades. Junto a la estructura comunitaria, competente respecto de los ámbitos de relaciones económicas exteriores, aparece la estructura de la Cooperación Política Europea (CPE) que se formaliza jurídicamente en el Acta Unica y se convierte en PESC en el TUE. La importante evolución que durante ese tiempo conoce esta estructura de cooperación no afecta substancialmente a sus presupuestos jurídico-políticos fundamentales entre los que se encuentran su nítida diferenciación respecto del sistema comunitario y su definición como una "forma de cooperación" de los Estados (art. A del TUE) que no supone una sustitución de estos últimos en la responsabilidad de la acción exterior.

del sistema europeo de política exterior es la duplicidad de tratamiento de que vienen siendo objeto los ámbitos comunitarios de relaciones exteriores y los temas relativos a la política exterior que ha generado dos estructuras jurídico-políticas diferentes aunque, eso sí, íntimamente vinculadas. La relevancia de ese hecho, a los efectos de un proceso constituyente, radica en que mientras los ámbitos comunitarios se encuentran en un momento cuasi-constitucional en el desarrollo de la construcción europea, la política exterior sigue anclada en una estructura de cooperación más cercana a lo internacional que a lo constitucional <sup>3</sup>. No es extraño, por ello, que los parámetros de *constitucionalidad* desde los que el Proyecto aborda el tratamiento de la política exterior, expresión de su decidida voluntad "federalizadora", encuentren mayores límites y condicionamientos en el momento de operar sobre el terreno de la política exterior. Tampoco es extraño que como primera intención aparezca la de asimilar la política exterior europea a los ámbitos comunitarios, es decir, situar la actividad exterior en un estadio de desarrollo similar al de las materias que son

---

<sup>3</sup> En efecto, el tratamiento constitucional de la política exterior se encuentra determinado por la existencia, por la diversidad de caracteres y de naturaleza de esas dos estructuras, la comunitaria y la de cooperación, mediante las que se ha encauzado dicha actividad en el contexto europeo. Pese a la vinculación existente entre ambas y a su originalidad, cada una de esas estructuras responde en sus líneas generales a un modelo teórico distinto cuya caracterización pone de manifiesto la entidad de las dificultades que acarrea su regulación desde una perspectiva constitucional. Así, en principio, la cooperación se apoya en la colaboración de sujetos dotados de una capacidad de decisión autónoma que se *coordinan* para la defensa de intereses comunes. Esa coordinación explica la no independencia del interés común de los de cada una de las unidades participantes (preside, pues, la idea del "*juste retour*"). El sistema decisorio, respetuoso de la soberanía, suele ser el de la unanimidad o el consenso y, en la misma línea, el de ejecución o acción, la concertación. Por su parte, el modelo de integración se encuentra presidido por una tendencia unificadora. La integración genera un interés específico del conjunto, no necesariamente igual a la suma de intereses particulares de las unidades participantes, se apoya en una estructura institucional que absorbe competencias estatales cuyo ejercicio soporta mal el recurso a la unanimidad o el consenso como medio de adoptar decisiones y exige un tipo de acción o ejecución común o, si se prefiere, centralizado en ese aparato institucional.

competencia comunitaria.

En efecto, a diferencia de lo que hace el TUE, el Proyecto parlamentario no asume *formalmente* esa singularidad de la política exterior y ello es debido precisamente a que adopta una comprensión constitucional del poder exterior. Esa intención de dar un tratamiento constituyente a la política exterior se manifiesta en el Título V relativo a las relaciones exteriores, que pretende una regulación unitaria de esa actividad, y en el Título II donde se establecen las competencias de la Unión con una técnica jurídica similar a la utilizada en los textos de naturaleza constitucional. En realidad, lo que el Proyecto hace es regular la política exterior *desde una perspectiva y en un marco estrictamente jurídico-constitucionales*, apartándose así del modelo de reglamentación convencional propio del TUE. A mi juicio, es en este punto donde el Proyecto de Constitución supone un salto cualitativo respecto del TUE y donde marca un verdadero y significativo eje de evolución de la política exterior europea, en la medida en que convierte la política exterior en un problema constitucional de competencias, superando así el tradicional marco de tratamiento de la política exterior en el que su régimen jurídico se ha determinado mediante la ecuación competencias de los Estados/competencias comunitarias. Atendiendo a esa dinámica constitucional que inspira el Proyecto, la ubicación y regulación formal de las cuestiones de política exterior resulta plenamente acertada aunque, como se verá, no está exenta de problemas.

El avance sustancial que supone esa regulación formal de la política exterior desde una perspectiva constitucional se encuentra, sin embargo, contrarrestado por los escasos progresos realizados en cuanto a su *regulación sustantiva*. En este punto, el Proyecto de Constitución no se aleja sensiblemente del sistema y de las innovaciones introducidas por el TUE en materia de PESC. No obstante, hay que reconocer que con ello se pone de manifiesto una considerable dosis de realismo que aconseja respetar en sus líneas generales los presupuestos jurídico-políticos que vienen fundamentando la política exterior y que, por el momento, impiden una asunción global de esa competencia por parte de la Unión que, paralelamente, desplace a la de los Estados miembros. Así, el

Proyecto se ve obligado a reconocer a la Unión las competencias comunitarias en materia de relaciones exteriores y a articular un complejo sistema respecto del resto de las cuestiones de política exterior como ponen de manifiesto las disposiciones contenidas en los arts. 11, 12 y 42 del Proyecto.

La difícil y compleja conciliación de la regulación jurídico-constitucional *formal* y de la regulación *sustantiva* de la política exterior europea explica buena parte de los problemas que plantea el tratamiento de esta cuestión en el Proyecto de Constitución. Dos son los núcleos principales en los que se advierten los resultados pocos satisfactorios, y no por ello menos justificados, de la regulación de la política exterior: el tema de las competencias y el de la atribución de funciones a las instituciones.

#### **I. Las competencias en materia de política exterior.**

En el Proyecto de Constitución, la determinación de las competencias de la Unión en materia de política exterior exige tomar en consideración las disposiciones contenidas en el Título II, relativas a las competencias de la Unión, junto a las previsiones realizadas en el Título V referido a las relaciones exteriores.

El primero de los artículos del Título II, el art. 8, prevé que "La Unión dispone de las competencias establecidas por la presente Constitución y hace suyo el acervo comunitario". Para determinar esas competencias en materia de política exterior hay que partir de lo dispuesto en el apartado 4º de dicho artículo que hace referencia a los actos de las Comunidades y a las medidas adoptadas en el marco de la cooperación entre Estados, lo que se entiende referido a la política exterior, por ser éste el ámbito tradicional de cooperación entre los Estados miembros. Ello supone un reconocimiento de la existencia de una duplicidad de estructuras, la comunitaria y la de cooperación, necesariamente previo a la asunción de sus competencias por parte de la Unión. Con un planteamiento realista se prevé respecto de cada una de esas estructuras un procedimiento de asunción de

competencias distinto. Así, mientras las disposiciones de los Tratados y los actos comunitarios pasarán directamente a formar parte del derecho de la Unión siempre que no sean incompatibles con la Constitución o no hayan sido modificados por la misma (art. 8, apartados 2º, 3º y 4º), en el caso de la cooperación se sigue un sistema distinto. Por una parte, se establece que las medidas ya adoptadas en este ámbito, "seguirán surtiendo efecto" en las mismas condiciones que las disposiciones y actos comunitarios (art. 8.4), y, por otra, se prevé un procedimiento para la progresiva asunción de sus competencias por parte de la Unión.

En efecto, la cooperación entre los Estados miembros es objeto de una disposición específica dentro de las relativas a las competencias de la Unión<sup>4</sup>. El art. 11 del Proyecto no se limita a reconocer la existencia de formas de cooperación entre los Estados. Su importancia radica en que, fijándose como objetivo el de aplicarles los procedimientos y mecanismos comunitarios, constituye el expediente para la asunción por parte de la Unión de competencias en materia de política exterior y de seguridad común; expediente que transforma la cooperación en una competencia constitucionalmente regulada en el art. 42. De ahí que el art. 11 quede referido exclusivamente a las materias que el Consejo Europeo ha decidido someter al procedimiento de política exterior y de seguridad común, mediante la definición de los principios y orientaciones generales prevista en el art. 42. Es a partir de ese momento cuando opera respecto de esos ámbitos materiales de política exterior el aparato jurídico-constitucional de la Unión. Con ello se marca sustantivamente la diferencia respecto de otras cuestiones de política exterior que habiendo sido competencia comunitaria pasan directamente a formar parte de las competencias de la Unión en virtud de los apartados 2º y 3º del art. 8 del Proyecto de Constitución. Es el caso, sin

---

<sup>4</sup> Se trata del art. 11 del Proyecto según el cual "La Unión reforzará las formas de cooperación existentes entre los Estados miembros con vistas a aplicarles los procedimientos y mecanismos comunitarios. A tal fin, la Unión actuará adoptando tomas de posición y llevando a cabo acciones comunes en el marco de las orientaciones generales fijadas por el Consejo Europeo".

ir más lejos, de las competencias en materia de celebración de tratados internacionales que el art. 44 atribuye a la Unión.

A la vista de estas disposiciones es posible concluir que el Proyecto asume la existencia de dos ámbitos competenciales distintos en materia de política exterior: los comunitarios que asume directamente la Unión y los de cooperación que serán competencia de la Unión una vez que se haya decidido su encauzamiento a través del procedimiento de política exterior y de seguridad común previsto en el art. 42 del Proyecto. No acaba aquí, sin embargo, el problema de las competencias exteriores de la Unión.

Junto a las disposiciones sobre las competencias de la Unión y la cooperación entre los Estados miembros, el Título II incluye una disposición relativa a la "Promoción de la acción de los Estados miembros". De acuerdo con el art. 12,

"La Unión podrá recomendar, promover o estimular, sin carácter vinculante, acciones de los Estados miembros en ámbitos inherentes a los fines que persigue la Unión o relacionados con los mismos.

La Unión podrá igualmente promover, en estos mismos ámbitos, actividades coordinadas de los Estados miembros, a las cuales podrá aportar apoyo técnico".

Esta facultad promocional y de apoyo podría ser el cauce natural de desarrollo de aquellas actividades de política exterior de los Estados miembros que no sean competencias explícitas de la Unión ni se hayan incardinado en la política exterior y de seguridad común del Título V. Desde esa perspectiva, valorado positivamente, el art. 12 podría constituir la antesala del procedimiento del art. 42 en la medida en que serviría para acercar las posiciones de los Estados miembros respecto de esas cuestiones de política exterior, propiciando la progresiva definición de principios y de orientaciones generales por parte del Consejo Europeo como fundamento de su incorporación a la política exterior y de seguridad común de la Unión. Ahora bien, la previsión contenida en el art. 12 también es susceptible de generar el efecto contrario. Al establecer un tercer grado o una tercera modalidad de acción de los Estados miembros, junto a la comunitaria y a las formas de cooperación ya existentes a las que se refiere el art. 11, no hay que descartar su

utilización para el desarrollo de actividades de política exterior que, de no existir esta vía, se gestionarían en el marco de la política exterior y seguridad común del Título V.

El funcionamiento de este complejo sistema de competencias resultante de la existencia de distintos sujetos, la Unión y los Estados miembros, y de distintas formas de ejercicio de las competencias de estos últimos -a través de la cooperación, de las acciones de los Estados promovidas por la Unión y de las actividades coordinadas por la Unión- se hace descansar en la atribución al TJCE de la función constitucional de velar por el "respeto del reparto de competencias". En efecto, el art. 39 del proyecto establece el procedimiento para interponer un recurso de anulación ante el TJCE frente a actos que rebasen los límites y competencias de la Unión <sup>5</sup>. En el marco de la política exterior, la utilización de esta vía de recurso encierra un enorme potencial de conflictos por la insatisfactoria y poco clara distribución de competencias y por la naturaleza especialmente compleja de esta actividad <sup>6</sup>.

## II. La atribución de funciones en materia de política exterior.

Desde la perspectiva constitucional adoptada por el Proyecto parlamentario, el modelo de atribución de funciones a las instituciones es el resultado de un difícil equilibrio entre su inspiración en la tradición constitucional y las condiciones

---

<sup>5</sup> De acuerdo con el art. 39 del Proyecto de Constitución, "El Consejo, la Comisión, el Parlamento Europeo o un Estado miembro podrán, tras la aprobación definitiva de un acto y antes de su entrada en vigor, interponer un recurso de anulación de dicho acto cuando rebase los límites y las competencias de la Unión. El Tribunal de Justicia podrá suspender la entrada en vigor de dicho acto."

<sup>6</sup> Como es sabido, tanto en el Acta Unica como en el Tratado de Unión Europea, por los arts. 31 y L, respectivamente, se excluye el control jurisdiccional del TJCE sobre las actividades de CPE y de PESC, marcando así uno de sus principales elementos de diferenciación con la estructura comunitaria. Pero es que, además, la articulación de la política exterior y de seguridad común en el Proyecto de Constitución tampoco parece facilitar o, incluso, permitir la intervención de un control jurisdiccional de las competencias en ese ámbito.



y exigencias que impone el modelo de competencias en materia de política exterior de la Unión. El Proyecto de Constitución acomete las tareas tradicionales adaptándose inevitablemente a la compleja estructura comunitaria y a esas especiales condiciones de la política exterior. Tradicionalmente, entre esas tareas se encuentra la representación, la dirección y ejecución de la política exterior y el control. En los sistemas estatales, esta atribución de funciones opera sobre la totalidad de la acción exterior del Estado y sobre la base del principio de unidad de acción que el propio modelo de organización de poderes garantiza. Este no es el caso en el terreno comunitario por dos razones. En primer lugar, porque no se opera sobre la totalidad de la política exterior sino, como se ha visto, exclusivamente sobre los ámbitos comunitarios y los definidos previamente por el Consejo Europeo en los principios y orientaciones generales previstos en el art. 42. En segundo lugar, porque, también a diferencia de lo que ocurre en el caso de los Estados, no hay un único actor. No es el Estado sino la Unión y los Estados miembros. No es el Gobierno, sino un delicado equilibrio entre aquellas instituciones que representan los intereses estatales y las depositarias del interés comunitario, que se refleja en la atribución concreta de funciones y en los procedimientos de adopción de decisiones establecidos en el Proyecto de Constitución.

Una de las novedades del proyecto de Constitución es la inclusión del Consejo Europeo entre las instituciones de la Unión (art. 13.1). Tiene atribuida una función de impulso y de orientación política general (art. 16) que luego se concreta en el marco de la política exterior y de seguridad común al prever el art. 42.1 que el Consejo Europeo "definirá los principios y las orientaciones generales de la política exterior y de seguridad común, incluida la política de defensa común y la defensa común". Por su parte, el Consejo tiene reconocidas competencias en materia de aprobación de los tratados de la Unión (art. 18), en la adopción de las posiciones y acciones comunes y en el desarrollo de la política exterior y de seguridad común (art. 42.2). Además, su Presidente, junto al de la Comisión,

cumplirá la función de representación de la Unión. El Parlamento Europeo también tiene atribuido un poder de aprobación de los tratados internacionales (art. 15) y se encontrará legitimado para solicitar el dictamen del TJCE en cuanto a la compatibilidad de un acuerdo con las disposiciones de la Constitución (art. 44.5). Asimismo, está previsto que se le consultará sobre los principios y orientaciones generales del Consejo Europeo (art. 42.1) y emitirá un dictamen respecto de las posiciones y acciones comunes decididas por el Consejo (art. 42.2). Por su parte, la Comisión "negocia y celebra los tratados de la Unión" (art. 24). Si la terminología empleada parece dudosa, el art. 44 se encarga de precisar que esta institución expresará el consentimiento de la Unión para obligarse por un tratado. Su Presidente representa a la Unión en el exterior y la Comisión en su conjunto tiene atribuida la representación diplomática de la Unión (art. 43). También interviene con una facultad de iniciativa en la adopción de posiciones y acciones comunes (art. 42.2).

Este sistema de atribución de funciones a las instituciones comunitarias no resulta satisfactorio por varias razones.

En relación a la política exterior y de seguridad común regulada en el art. 42, el proceso de adopción de decisiones en este ámbito es un híbrido entre el modelo de PESC y el sistema comunitario como ponen de manifiesto, respectivamente, el papel atribuido al Consejo Europeo y al Consejo, por una parte, y, por otra, las posición de la Comisión y del Parlamento Europeo. Los dos primeros parecen cumplir funciones análogas a las previstas en las disposiciones sobre PESC del Título V del TUE, mientras que la Comisión y el Parlamento siguen la línea de sus competencias en el ámbito comunitario. Respecto de este último, se establece únicamente una consulta sobre las orientaciones y principios generales adoptados por el Consejo Europeo y un dictamen en relación a las acciones y posiciones comunes que, a lo que parece, no tiene un contenido vinculante. La Comisión tiene una facultad de iniciativa similar a la reconocida en el ámbito comunitario en la adopción de posiciones y de acciones comunes y en la determinación de los ámbitos sujetos a mayoría

cualificada. En este punto, considero que, al elaborar este proyecto, el Parlamento debería haber seguido la línea trazada por el TUE en el sentido de un fortalecimiento de su posición, como titular de la legitimidad democrática comunitaria, sacrificando parte del protagonismo atribuido a la Comisión.

Ese excesivo protagonismo de la Comisión se encuentra también en relación a la representación de la Unión prevista en el art. 43 donde se establece una representación bicéfala que sólo puede ir en detrimento de la necesaria unidad de acción que debe presidir la actividad exterior de todo sujeto internacional. Asimismo, pueden preverse serios problemas derivados de la adjudicación de la representación diplomática de la Unión exclusivamente a la Comisión que podría haberse resuelto mejor con una fórmula de coordinación entre las representaciones diplomáticas de los Estados miembros y de la Comisión.

En el caso de los tratados internacionales, el art. 44 del proyecto contiene un procedimiento de celebración de tratados que modifica substancialmente el sistema comunitario al asimilar las competencias del Parlamento y del Consejo, a los que atribuye un poder de aprobación, y al aumentar considerablemente las competencias de la Comisión que dispone del poder de negociación y de manifestación del consentimiento. Esta distribución de funciones, que pretende simultáneamente disminuir los privilegios del Consejo, mejorar la posición del Parlamento y asimilar la Comisión a los ejecutivos nacionales, conduce a un sistema de conclusión de acuerdos excesivamente rígido. La previsión de un procedimiento simplificado en el párrafo 3º del art. 44 que deberá ser aprobado por ley orgánica también es discutible. La importancia de esta cuestión exigiría su inclusión en el texto constitucional tal y como ocurre en las constituciones de la mayor parte de los Estados miembros. Por otra parte, hay que valorar muy positivamente el apartado 5º del art. 44 en el que se prevé la posibilidad de que el Parlamento Europeo pueda recabar el dictamen del TJCE sobre la compatibilidad de un acuerdo con las disposiciones de la Constitución, previsión que viene a colmar una de las deficiencias del sistema actual y del previsto en el TUE que no contempla al Parlamento entre los

sujetos legitimados para la petición de dicho dictamen.

En definitiva, pese a aquella complejidad en el terreno de las competencias y a estas deficiencias en el ámbito del procedimiento y de la atribución de funciones a las instituciones, tributo obligado del Proyecto a las especiales dificultades de este sector, hay que valorar de forma positiva sus resultados generales. El Proyecto, en una inequívoca línea federalizadora, ha situado el problema de la política exterior en una perspectiva constitucional adecuada. A mi juicio, el mayor acierto del Proyecto no reside tanto en aspectos precisos de su regulación concreta sino en dos claves de carácter general, el reconocimiento de personalidad jurídica a la Unión y de su competencia en materia de política exterior, de las que cabría esperar verdaderas consecuencias jurídicas. En mi opinión, el Proyecto de Constitución ha dado un paso decisivo generando una dinámica federal en la concepción que si no acaba al menos encauza debidamente progresos futuros en la configuración de una verdadera política exterior europea.