



Salvador de Madariaga Institute

*La dimensión internacional de la UE:
Delimitación y alcance de las
competencias económicas*

-Donato Fernández Navarrete



Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series
Vol. 2 No.4
April 2003

The Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series

The Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series is produced by the Jean Monnet Chair of the University of Miami, in cooperation with the Miami European Union Center.

These monographic papers address issues relevant to the ongoing European Convention which will conclude in the Spring of 2003. The purpose of this Convention is to submit proposals for a new framework and process of restructuring the European Union. While the European Union has been successful in many areas of integration for over fifty years, the European Union must take more modern challenges and concerns into consideration in an effort to continue to meet its objectives at home and abroad. The main issues of this Convention are Europe's role in the international community, the concerns of the European citizens, and the impending enlargement process. In order for efficiency and progress to prevail, the institutions and decision-making processes must be revamped without jeopardizing the founding principles of this organization. During the Convention proceedings, the Jean Monnet/Robert Schuman Papers will attempt to provide not only concrete information on current Convention issues but also analyze various aspects of and actors involved in this unprecedented event.

The following is a list of tentative topics for this series:

1. The challenges of the Convention: the ability to govern a supranational Europe or the return to intergovernmental cooperation?
2. How will the member states figure in the framework of the Convention?
3. The necessity to maintain a community method in a wider Europe.
4. Is it possible for the member states to jeopardize the results of the Convention?
5. The member states against Europe: the pressures on and warnings to the Convention by the European capitals.
6. Is it possible that the Convention will be a failure? The effects on European integration.
7. Similarities and differences between the European Convention and the Philadelphia Convention of 1787.
8. The role of a politically and economically integrated Europe in the governance of the world.
9. How important is European integration to the United States today?
10. The failure of a necessary partnership? Do the United States and the European Union necessarily have to understand each other? Under what conditions?
11. Is it possible to conceive a strategic partnership between the United States, the European Union and Russia?
12. Russia: a member of the European Union? Who would be interested in this association?

Miami European Union Center
University of Miami
1531 Brescia Avenue
Coral Gables, FL 33146-3010
Phone: 305-284-3266; Fax: 305-284-4875
E-Mail: jroy@miami.edu
Webs: www.miami.edu/international-studies/euc
www.euroy.org; www.miamieuc.org

Jean Monnet Chair Staff:
Joaquín Roy (Director)
Aimee Kanner (Associate Director)
Mariela Arenas (Editor)
Roberto Domínguez (Research Assistant)
Nouray Ibyamova (Research Assistant)

**La dimensión internacional de la UE: Delimitación y alcance
de las competencias económicas**

Donato Fernández Navarrete*

The Jean Monnet Chair
University of Miami
Miami, Florida
April 2003

* Donato Fernández Navarrete es Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Complutense de Madrid y Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad Autónoma de Madrid. Actualmente se desempeña como Catedrático Numerario de Estructura Económica (Área de Economía Aplicada) de la Universidad Autónoma de Madrid. El Dr. Fernández Navarrete tiene a su cargo el dictado de los cursos de Economía de la Unión Europea, Relaciones Económicas Externas de la Unión Europea y Modelo Económico de la Unión Europea. Entre sus publicaciones más recientes está *Historia y economía de la Unión Europea* (Editorial Ramón Areces, 1999).

LA DIMENSIÓN INTERNACIONAL DE LA UE: DELIMITACIÓN Y ALCANCE DE LAS COMPETENCIAS ECONÓMICAS

Introducción

Las relaciones económicas externas de la Unión Europea (UE) son tan amplias y complejas como difíciles de abordar. La Comunidad Europea (CE) es la primera área comercial de bienes y servicios del mundo y también desempeña un papel similar en las inversiones externas. La complejidad que presenta el estudio de las relaciones externas de la UE deriva, principalmente, de dos factores: en primer lugar, de la confusa regulación que el Tratado de la Comunidad (TCE) hace de los acuerdos internacionales que presenta, bajo denominaciones comunes –caso de los de asociación–, acuerdos que tienen objetivos y contenidos muy diferentes; y en segundo lugar, de la falta de claridad de las competencias que corresponden al ámbito comunitario y las que continúan en poder de los estados miembros.

Este trabajo pretende sistematizar y encuadrar las competencias económicas externas de la UE en el momento actual y al hilo de las mismas, las relaciones que se derivan frente a terceros países. Es obvio que en los próximos años se van a producir alteraciones de importancia como consecuencia de la Constitución Europea que actualmente se está debatiendo –la cual previsiblemente entrará en vigor en el año 2004– pero, entre tanto, el panorama que tenemos es el que trato de exponer en lo que sigue.

Delimitación de las relaciones externas de la UE y de las CE

Las relaciones externas comunitarias se han ido desarrollando sobre la marcha de manera un tanto desordenada y confusa en sus objetivos y terminología. Una buena parte de tales relaciones ha girado en torno a la política comercial pero ésta no es la única vertiente exterior comunitaria. Por ello conviene realizar un bosquejo que nos permita comprender, aunque sea de manera aproximada, el complejo entramado de relaciones externas que mantienen tanto la UE como las Comunidades (en particular, la CE) con terceros países. El distingo entre UE y CE obedece, en este caso, al distinto ámbito competencias externas de las que son titulares.

Efectivamente, existen competencias que le corresponden a la UE, como son las de *carácter político* (caso concreto de la Política Exterior y de Seguridad Común, PESC) mientras que otras, las *económicas*, son ejercidas por la Comunidad. Estas últimas se clasifican, a su vez, en *exclusivas*, cuando su ejercicio corresponde por entero a la CE como ocurre, por ejemplo, con la política comercial, o *mixtas* cuando dicho ejercicio es compartido por la Comunidad y los estados miembros como ocurre, por ejemplo, con la cooperación económica.

Dependiendo del pilar de la estructura establecida por el Tratado de la Unión Europea (TUE) en el que se encuadre la política en concreto, el ejercicio de su competencia corresponderá a uno u otro ámbito. Así, la PESC que se encuadra en el segundo pilar (intergubernamental) corresponde a las relaciones exteriores de la UE¹ y no a las competencias externas de la Comunidad Europea (todas ellas encuadradas en el primer pilar, también conocido como pilar común).

Por consiguiente, la PESC no debe confundirse con la política económica exterior de las Comunidades Europeas. No obstante la evidente relación que existe entre ellas, se trata de dos esferas perfectamente diferenciables ya que se encuadran en distintos ámbitos competenciales. Así, mientras que la PESC se configura como una política intergubernamental, por ser un ámbito en el que los estados miembros cooperan entre sí en el marco de la UE y en el que la participación de las instituciones comunitarias es limitada, las relaciones económicas están constituidas por competencias que han pasado total o parcialmente del ámbito de los estados miembros al de las Comunidades y donde la operatividad de las instituciones comunitarias es total, puesto que se inscriben en un ámbito de supranacionalidad y no en el de cooperación.²

La década de los 80 comenzó de forma prometedora para la política exterior con la presentación conjunta del proyecto de “acta europea” por parte de los ministros de asuntos exteriores alemán e italiano, Genscher y Colombo, al Consejo Europeo que tuvo lugar en Londres en noviembre de 1981. Tal proyecto, que incluía consideraciones sobre la cooperación política, no fue adoptado oficialmente pero inspiró en algunos de sus elementos el texto, que como “Declaración solemne sobre la Unión Europea”, aprobó el Consejo Europeo de Stuttgart en junio de 1983 conteniendo el conjunto de principios que sirvieron de base a los trabajos de sucesivos Consejos europeos (Fontainebleau en junio de 1984, Dublín en diciembre del mismo año, Milán en junio de 1985, Luxemburgo en diciembre de 1985) y a su plasmación en el Acta Unica firmada en 1986.

La declaración solemne de Stuttgart de junio de 1983 tiene sin duda una especial relevancia, no sólo porque fija de forma concreta las responsabilidades y misiones del Consejo Europeo en tanto que órgano de la futura Unión Europea, utilizando términos de una tremenda actualidad, sino también porque identifica de forma precisa el ámbito de la Cooperación Política Europea (CPE) y de sus instrumentos (acciones comunes en temas de interés general, sistema de consultas previas, posiciones comunes, definición de principios y objetivos comunes e identificación de intereses comunes, coordinación en temas de seguridad, cooperación

¹ También corresponden a este ámbito intergubernamental los acuerdos que se celebren con arreglo a lo establecido en el artículo 24 del Tratado de la Unión Europea, que dice así: “*Cuando para llevar a la práctica el presente título sea necesario celebrar un acuerdo con uno o varios estados u organismos internacionales, el Consejo, por unanimidad, podrá autorizar a la Presidencia, en su caso asistida por la Comisión, a entablar negociaciones a tal efecto. El Consejo celebrará dichos acuerdos por unanimidad, basándose en una recomendación de la Presidencia. Ningún acuerdo será vinculante para un Estado miembro cuyo representante en el Consejo declare que tiene que ajustarse a las exigencias de su propio procedimiento constitucional; los restantes miembros del Consejo podrán acordar que el acuerdo se les aplique provisionalmente. Lo dispuesto en el presente artículo será también aplicable a las materias incluidas en el título VI*”.

² Una amplia referencia a esta cuestión se contiene en Donato Fernández Navarrete y Rosa María Fernández Egea, “The Common Foreign and Security Policy of the European Union: A Historical Perspective”, The Columbian Journal of European Law, Columbia University, Vol 7, nº 1, 2001.

diplomática y administrativa de las misiones de los estados miembros en terceros países). Un párrafo de la Declaración solemne de Stuttgart se refería al Parlamento Europeo.

En el aspecto económico, la Comunidad Europea, en el ámbito de sus competencias, tiene capacidad de celebrar acuerdos con terceros países y organizaciones internacionales. Dichos acuerdos pueden ser de carácter *global*, como es el caso de los comerciales, los de asociación y los de cooperación y desarrollo o bien pueden ser *específicos* o *sectoriales* si se limitan a uno o varios sectores como, por ejemplo, aduanas, ciencia y tecnología, pesca, transportes, textil, etc. Incluso es muy frecuente que entre la CE y un tercer país exista simultáneamente un acuerdo global y uno o varios sectoriales.

Los acuerdos económicos que celebra la CE con terceros países—o con organizaciones— se encuadran en el primer pilar, en cuyo marco se sigue el procedimiento comunitario o de supranacionalidad y en el cual las competencias de las instituciones son plenas. No obstante, conviene recordar, como se ha adelantado, que existen competencias exclusivas de la Comunidad y competencias compartidas entre ésta y los estados miembros, siendo necesario, en este último caso, que los acuerdos sean suscritos por ambos, recibiendo el nombre de *acuerdos mixtos*.³

En el Cuadro No. 1, que figura a continuación, se sintetiza el conjunto de competencias externas de la CE. Como puede apreciarse siguiendo la primera columna, dichas competencias las agrupamos en cuatro bloques: aplicación directa del TCE, explícitas, implícitas y subsidiarias.

Cuadro No. 1 COMPETENCIAS EXTERNAS DE LA CE		
TIPO DE COMPETENCIAS	BASE JURIDICA	AMBITO
Aplicación directa del TCE	Cuarta Parte del TCE (Arts. 182 a 188)	Países y territorios de ultramar (PTU)
Explícitas	Art. 111 TCE	Unión económica y monetaria (UEM)
	Art. 133 TCE	Política comercial
	Art. 170 TCE	Investigación y desarrollo
	Art. 174 TCE	Medio ambiente
	Art. 181 TCE	Cooperación al desarrollo
Implícitas	Art. 310 TCE	Acuerdos de asociación
	Jurisprudencia del TJCE	Ambitos externos en los que la CE tenga competencias internas
Subsidiarias	Art. 308 TCE	Todos

Fuente: Elaboración propia.

³ Los estados suelen delegar sus competencias en la Comisión para la negociación de dichos acuerdos mixtos.

Aplicación directa del TCE

Se denominan *países y territorios de ultramar* a los países y territorios no europeos que mantienen relaciones especiales con Dinamarca, Francia, Países Bajos y Reino Unido (en su mayoría son territorios administrados por dichos estados) y, por consiguiente, no están sujetos a acuerdos externos de la CE, no tienen plazos de vigencia preestablecidos y le son directamente aplicables, en la forma prevista, las normas del TCE.⁴ La base legal de las relaciones con estos países se encuentra en el TCE (Arts. 182 al 188).

En el caso de países que antiguamente fueron parte de los PTU y que se han independizado, éstos han pasado a formar parte, desde la entrada en vigor del primer convenio de Yaundé (1 de enero de 1965), de los *estados africanos y Malgache asociados* (EAMA) conocidos, tras el segundo convenio de Yaundé de 1989, como *países de Africa, del Caribe y del Pacífico* (países ACP).⁵ Estos últimos sí están sujetos a acuerdos que han de renovarse periódicamente ya que su base jurídica es el artículo 310 del TCE.

Competencias explícitas

Son aquéllas que se contemplan de manera expresa en el TCE. En el tratado originario (TCEE) figuraban la política comercial, la de cooperación al desarrollo y los acuerdos de asociación. A medida que la CE ha ido incrementando sus competencias se han ido incorporando de forma expresa nuevas competencias externas como han sido los casos de las de medioambientales, las de investigación y desarrollo y las de la UEM.

Competencias implícitas

Tales competencias, que no están previstas expresamente por el TCE, son una creación jurisprudencial del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) según la

⁴ Los países y territorios de ultramar a los que se aplican las disposiciones de la cuarta parte del Tratado, son los siguientes: Groenlandia, Nueva Caledonia y sus dependencias, Polinesia francesa, Tierras australes y antárticas francesas, Islas Wallis y Futuna, Mayotte, San Pedro y Miquelón, Aruba, Antillas Holandesas (Bonaire, Curazao, Saba, San Eustaquio, San Martín), Anguila, Islas Caimán, Islas Malvinas (Falkland), Georgia del Sur e Islas Sandwich del Sur, Montserrat, Pitcairn, Santa Elena y sus dependencias, Territorio Antártico Británico, Territorios Británicos del Océano Indico, Islas Turcas y Caicos, Islas Vírgenes Británicas, Bermudas.

⁵ Los países ACP son los siguientes:

AFRICA:

Central: Angola, Botswana, Camerún, República Centroafricana, Congo, Gabón, Guinea Ecuatorial, Lesotho, Malawi, Mozambique, Namibia, Santo Tomé y Príncipe, Suazilandia, Zaire y Zimbabwe.

Occidental: Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bisseau, Liberia, Mali, Mauritania, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona, Chad y Togo.

Oriental: Burundi, Comores, Djibouti, Etiopía, Kenia, Madagascar, Mauricio, Ruanda, Seychelles, Somalía, Sudan, Tanzania, Uganda y Zambia.

CARIBE: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Bélize, Dominica, República Dominicana, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, San Cristóbal y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y Granadinas, Surinam y Trinidad y Tobago

PACÍFICO: Fiji, Kiribati, Papúa Nueva Guinea, Islas Salomón, Tonga, Tuvalu, Vanuatu y Samoa Occidental.

cual, cuando se le atribuya a la CE una competencia exclusiva en el ámbito interno, bajo determinadas condiciones (tales como que existan reglas comunes, que la Comunidad ya haya actuado en este ámbito, que se realice para la lograr un fin comunitario, etc.), dichas competencias internas se extienden también al ámbito externo.

Competencias subsidiarias

Se trata, con buen criterio, de medidas de salvaguardia con el fin de poder solucionar cuestiones no previstas. Están reguladas por el artículo 308 del TCE que establece que cuando, para el buen funcionamiento del mercado común, sea necesaria una acción de la Comunidad que no haya sido prevista por el TCE, el Consejo de Ministros, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, podrá adoptar, por unanimidad, las disposiciones pertinentes.⁶

Relaciones multilaterales y bilaterales

Las relaciones económicas externas, están sujetas a unas reglas que en unos casos se establecen en el marco de organismos internacionales (suelen ser reglas de carácter multilateral que afectan por igual a todas las partes) y en otros casos se fijan por las partes contratantes a través de acuerdos internacionales de carácter bilateral. Las relaciones económicas externas de la UE comparten todos estos supuestos.

En el primer caso, el de las relaciones multilaterales, el TCE cita expresamente tres organismos internacionales con los que la Comunidad manifiesta su deseo de mantener relaciones: en primer lugar, con las Naciones Unidas y sus organismos especializados (y por extensión, con todas las organizaciones internacionales) con los que la Comisión deberá *asegurar el mantenimiento de todo tipo de relaciones adecuadas* (Art. 302 TCE); en segundo lugar, una *cooperación adecuada* con el Consejo de Europa (Art. 303 TCE); y en tercer lugar (Art. 304 TCE), *colaboración estrecha* con la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

Las relaciones multilaterales de la CE con los organismos internacionales son del siguiente tenor: con las Naciones Unidas y sus agencias especializadas, la CE no tiene propiamente representación en las mismas sino estatus de observador a través de la Comisión. La presencia comunitaria en tales organismos se ejerce conjuntamente con la del país miembro que en ese momento ocupa la presidencia del Consejo. En la OCDE, participan los estados miembros y también la Comunidad, a través de la Comisión en representación de las políticas comunes. La Comisión puede intervenir en los debates bien en representación de toda la Comunidad o bien de las políticas comunes, lo cual exige, como es lógico, una labor previa de coordinación.

⁶ Si las atribuciones específicas a la CE no resultaran suficientes para lograr objetivos expresamente asignados por los Tratados, el artículo 308 del Tratado CE prevé que “cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr [...] uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará las disposiciones pertinentes.”

Uno de los organismos internacionales que no es citado expresamente por el TCE y que, sin embargo, tiene una importancia crucial, es el GATT (actual OMC). La relación comunitaria con dicho organismo ha sido históricamente bastante complicada. En un principio, la unión aduanera comunitaria no fue reconocida legalmente como una excepción a la cláusula de la nación más favorecida del GATT (aunque si lo fue de hecho),⁷ por lo que la Comunidad Europea no podía ser parte contratante del GATT, organismo al que, en cambio si pertenecían –y pertenecen– todos los estados miembros de las Comunidades.⁸ No obstante, en la práctica, la Comisión, por mandato del Consejo, ha ostentado la representación comunitaria en las negociaciones que se han llevado a cabo en el marco del GATT.

En otras palabras, en el GATT, la CE se ha comportado de hecho como parte contratante del mismo aunque sin serlo legalmente; y esto ha sido posible porque sus estados, que sí son miembros, han delegado en ella su representación habida cuenta que existe un Arancel Aduanero Común y una política comercial común que sirve de marco de referencia para las negociaciones. Ahora bien, conviene dejar claro que dicho comportamiento no ha procedido de un reconocimiento legal de la unión aduanera comunitaria por parte del GATT de acuerdo con lo previsto en su artículo XXIV, sino de los tratados comunitarios de acuerdo con lo estipulado en el artículo 133.3 del TCE.⁹

"En el caso de que deban negociarse acuerdos con uno o varios estados u organismos internacionales, la Comisión presentará recomendaciones al Consejo, que la autorizará para iniciar las negociaciones necesarias. La Comisión llevará a cabo dichas negociaciones consultando a un Comité especial, designado por el Consejo para asistirle y en el marco de las directrices que el Consejo pueda dirigirlle. Serán aplicables las disposiciones pertinentes del artículo 300."¹⁰

La situación precedente respecto de la representación comunitaria en el GATT se ha complicado aun más con la entrada en vigor (el 1 de enero de 1995), del nuevo organismo que lo engloba, la OMC. Ello se debe a que la OMC abarca competencias más amplias que las atribuidas al viejo GATT que se limitaba, y se continúa limitando, ahora como parte de la OMC, al comercio de bienes: entre las nuevas competencias de la OMC se incluye también el comercio de servicios y los derechos de la propiedad intelectual. De la OMC, son miembros los estados que ya lo fueran del GATT (entre ellos, todos los comunitarios) y también lo es la Comunidad que, junto con sus estados, ha sido miembro fundador de la citada organización; no obstante, el derecho al voto corresponde a los estados y si lo ejerce la Comisión, su número total equivale al de la

⁷ Debido al proteccionismo dispensado a la Política Agraria Común y al tratamiento favorable a las importaciones provenientes de los territorios de ultramar.

⁸ Por esa razón en las negociaciones del GATT, la Comisión, que jurídicamente desempeña la representación externa de la Comunidad, ha ido siempre acompañada del representante del Estado miembro que en cada momento ocupase la presidencia del Consejo.

⁹ Sin embargo, la Comisión ha firmado en nombre de la Comunidad y de sus estados miembros, algunos de los acuerdos y normas de conducta emanadas de las Rondas GATT, caso por ejemplo del Acuerdo Multifibras y de los códigos de la Ronda de Tokio relativos a las prácticas antidumping, subvenciones, valor en aduana, etc.

¹⁰ La decisión del Consejo se producirá por mayoría cualificada o por unanimidad, dependiendo del tipo de acuerdo que se trate. Se exigirá la unanimidad cuando el ámbito de los acuerdos tengan por objeto la asociación que entrañe derechos y obligaciones recíprocas, acciones comunes y procedimientos particulares y cuando versen sobre el comercio de servicios y derechos de propiedad intelectual.

suma de sus estados miembros. De manera que, actualmente, la CE tiene plenamente reconocido su derecho a formar parte de la OMC, si bien a la hora de ejercitar el derecho de voto, como se ha dicho, éste equivale al de la suma del que tienen sus estados miembros.

Como consecuencia de la ampliación del campo de competencias de la OMC al comercio de servicios y derechos de la propiedad intelectual, el Tratado de Amsterdam (TA), como veremos más adelante, ha incorporado esta modificación en un nuevo punto (el 5) que se ha adicionado al artículo 133 del TCE.

Por lo que respecta a las relaciones económicas bilaterales, la Comunidad desde su creación ha venido firmando un conjunto de acuerdos que con el tiempo se han extendido a la mayor parte de los países del mundo; y también lo ha hecho con un buen número de organizaciones regionales. La mayor parte de dichos acuerdos son mixtos puesto que incluyen aspectos de competencias compartidas entre la Comunidad y los estados miembros.

El papel de las instituciones comunitarias en las relaciones económicas externas

La Comisión, el Consejo y el Parlamento son las tres instituciones comunitarias que intervienen usualmente en las relaciones externas de la UE y de las CE.

A la Comisión le corresponde garantizar la coherencia del conjunto de las actividades exteriores de la Unión: tanto las que afectan a la política exterior y de seguridad común, como las de carácter económico. Como es obvio, en determinados casos, puede producirse un solapamiento de competencias que origina cierta confusión debido que las diferencias entre lo que son competencias estrictamente de política externa (ámbito de cooperación) y las que son de orden económico (ámbito común), son difíciles de establecer. Esta confusión se ha puesto de manifiesto, por ejemplo, en la firma de acuerdos mixtos con terceros países en los que son parte contratante la Comunidad Europea –en el ámbito de sus competencias– y los estados miembros.¹¹

Según se prevé en los apartados 2 a 4 del artículo 133 del TCE, la Comisión representa internacionalmente a la UE en cuestiones comerciales, pero las decisiones que haya que tomar corresponden al Consejo. A tenor de lo establecido por el artículo 300 del TCE, cuando haya que negociar acuerdos internacionales (con uno o más estados o con organismos internacionales), la Comisión está obligada a presentar recomendaciones al Consejo que es quien tiene que darle la autorización para iniciar tales negociaciones. La Comisión llevará a cabo las mismas, siempre en el marco de las directrices del Consejo, y será éste quien por mayoría cualificada o por unanimidad –en

¹¹ Este fenómeno ha sido calificado por algunos autores como *dualismo de la política exterior de la Unión*. Así Remiro Brotóns en: “¿Qué ha significado el Tratado de Amsterdam para la PESC?”, Gaceta Jurídica de la C.E. y de la Competencia, serie D, septiembre 1998, página 71 y siguientes, considera que existe una vinculación funcional, orgánica, presupuestaria y física entre ambos pilares.

el caso de los servicios y derechos de la propiedad intelectual- tomará la decisión que corresponda.¹²

El papel que juega el Parlamento Europeo (PE) en los acuerdos económicos internacionales no es muy significativo aunque cada vez tiene más protagonismo, puesto que los acuerdos suelen contemplar disposiciones que requieren la presencia activa del PE. En los acuerdos comerciales, la presencia del PE es meramente testimonial ya que según el artículo 300.3, el Consejo se limita a consultar al PE el cual tendrá que emitir su informe en un plazo que fijará el Consejo según la urgencia; de no producirse el dictamen al término del mismo, el Consejo podrá pronunciarse sin él. En cambio, será necesario dictamen conforme del PE en los acuerdos de asociación (Art. 310) y en todos aquellos que requieran la creación de un marco institucional específico, los que tengan implicaciones presupuestarias importantes para la Comunidad y los que impliquen modificaciones de actos aprobados con arreglo al procedimiento previsto por el artículo 251 del TCE. En lo que sigue vamos a distinguir entre la política económica exterior en la que la CE tiene competencias en exclusiva (como ocurre con la política comercial) y aquella en la cual tales competencias son compartidas entre la CE y los estados miembros como sucede con la de cooperación al desarrollo. No obstante, conviene recordar que la complejidad en el reparto de competencias entre la CE y sus estados lleva, casi de manera sistemática, a recurrir a los acuerdos mixtos.¹³

Política comercial común: ámbito y contenido

La regulación de la política comercial exterior común, se esboza de forma vaga en los tratados. El apartado c del artículo 3 del TCE, la menciona como una de las políticas comunes de la CE; en el artículo 131 del TCE se estipula que *"Mediante el establecimiento entre sí de una unión aduanera, los estados miembros se proponen contribuir, conforme al interés común, al desarrollo armonioso del comercio mundial, a la supresión progresiva a las restricciones a los intercambios internacionales y a la reducción de las barreras arancelarias"*.

En el artículo 133 del TCE apartado 1, se delimita el ámbito de las competencias comunitarias en la política comercial externa común. Dicho apartado dice que la política comercial se basará en principios uniformes y tendrá las siguientes competencias: modificaciones arancelarias, celebración de acuerdos arancelarios y comerciales, consecución uniforme de las medidas de liberalización, la política de exportación y medidas de protección comercial, en particular, las que deban adaptarse en caso de *dumping* y subvenciones. En otras palabras, pertenecen al ámbito de esta política común la modificación de los aranceles, los acuerdos comerciales internacionales, la armonización de medidas de liberalización comercial y la protección al comercio contra la competencia ilícita. También se establece la necesidad de colaboración y coordinación de las relaciones comerciales entre los estados miembros frente al exterior y una acción común en favor de una política comercial uniforme, para

¹² En las negociaciones que lleve a cabo la Comisión, tiene la obligación de consultar a un Comité especial, designado por el Consejo, que tiene funciones de consulta y de asistencia.

¹³ Véase al respecto Manuel López Escudero y José Martín y Pérez de Nanclares (coordinadores) Derecho comunitario material. Madrid: McGraw Hill, 2000, pág. 418

así evitar desvíos comerciales en el seno de la Unión que pudieran producirse como consecuencia de diferentes regímenes comerciales nacionales.

La política comercial opera a través de un conjunto de medidas internas y externas sin que unas tengan prioridad sobre las otras. Por esta razón no puede establecerse una separación radical –por la cual esta clasificación ha perdido parte de su interés– entre lo que se conoce como política comercial autónoma (la que depende directamente de normas adoptadas por la CE) y la convencional (la derivada de acuerdos con terceros países).

Como se ha dicho, la política comercial exterior de la Comunidad tiene su principal fundamento en el arancel exterior común que es el instrumento protector por excelencia de la producción interna a través del gravamen a la importación de bienes de terceros países. Hasta 1970, las relaciones comerciales externas correspondían a los estados miembros lo cual no fue un obstáculo para que la Comunidad participase en las negociaciones de la Ronda Kennedy (que transcurrió entre 1963 y 1967) e incluso que celebrase algunos acuerdos bilaterales con terceros países (como ocurrió con Israel en 1964).

En el momento de crearse la CEE en 1958, el comercio exterior se basaba, principalmente, en el intercambio de bienes y de manera especial de productos industriales. Hoy, en cambio, se han añadido nuevos sectores como ocurre con los servicios, las inversiones, la propiedad intelectual, los contratos públicos, etc. que obligan a ampliar y precisar más las normas del comercio internacional. Así, por ejemplo, el sector de los servicios ha pasado a ocupar un lugar muy destacado en la actividad económica de los países desarrollados (en torno al 60% de aporte al PIB y al empleo) y un considerable incremento en los intercambios con el exterior (en el caso de la UE ya representan un 25% del comercio externo y un 50% de los intercambios realizado con los Estados Unidos.). Estas modificaciones son las que tratan de recogerse en las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT y han sido una de las razones principales de la creación de la OMC. Sin embargo, tales cambios han planteado un nuevo problema a la UE a la hora de articular sus instrumentos de política comercial. Por ello, ha sido necesario que el TA revisara el viejo ámbito del artículo 113 del TCE (actual Art. 133) para incluir en la política comercial común a los servicios y a los derechos derivados de la propiedad intelectual. El nuevo punto adicionado al art. 133 del TCE (el Art. 5), dice lo que sigue: *"El Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, podrá ampliar la aplicación de los apartados 1 a 4 a las negociaciones y acuerdos internacionales sobre servicios y propiedad intelectual en la medida que no estén cubiertos por dichos apartados"*.¹⁴

¹⁴ Los acuerdos comerciales que contemplen exclusivamente intercambios de mercancías pueden celebrarse sobre la base del artículo 133 (decisión del Consejo por mayoría cualificada). Sin embargo, si el acuerdo contempla intercambio de servicios, propiedad intelectual o incluso inversiones, son de aplicación las normas generales del TCE que establecen que el Consejo decidirá, por mayoría cualificada o unanimidad, según se tomen -también por mayoría cualificada o por unanimidad- las decisiones internas en los mismos ámbitos.

En los supuestos en los que no existan normas comunitarias a nivel interno, los estados miembros conservan –de manera residual- dicha competencia en el ámbito externo lo que obliga a que los acuerdos comerciales con terceros países hayan de suscribirse por la Comunidad y los estados miembros (acuerdos mixtos). La mayor parte de las modalidades de comercialización de servicios así como de la propiedad intelectual son, según la interpretación realizada por el TJCE, competencias compartidas entre la Comunidad y los estados miembros.

Desde el momento en que la Comunidad entra en el período definitivo (1 de enero de 1971), las decisiones del Consejo relativas a la política comercial común se toman por mayoría cualificada. Sin embargo, a partir de la entrada en vigor del TA (1 de mayo de 1999), cuando las negociaciones comerciales internacionales versen sobre el comercio de servicios y derechos de la propiedad intelectual, según lo previsto por el artículo 133.5 del TCE, tales decisiones han de tomarse por unanimidad.

Como el proceso de integración es abierto y la política comercial evoluciona de manera constante, no puede establecerse a priori una lista de competencias comunitarias en esta materia. Sin ánimo de agotarlas todas, pueden señalarse las siguientes: negociaciones comerciales con la OMC y terceros países, regímenes de intercambio, regímenes preferenciales, regímenes de exportación y de importación común, de garantía y financiación de la exportación, defensa comercial, derechos compensatorios y antidumping, medidas específicas y otras. Tras la Ronda Uruguay, a esta lista habría que añadir la defensa de la competencia, medio ambiente, servicios, propiedad intelectual, etc.¹⁵

En conclusión, la política comercial exterior de las Comunidades debe considerarse como una política común puesto que la Comunidad Europea es competente tanto para su regulación como para suscribir compromisos internacionales que afecten a la misma. No obstante, el artículo 134 del TCE prevé que en casos excepcionales, se apliquen cláusulas de excepción a favor de los estados con la finalidad de evitar dificultades económicas y desviaciones incontroladas de tráfico comercial. En tales supuestos, la Comisión podrá autorizar a los estados miembros a que adopten las medidas de protección necesarias –en caso de urgencia los estados podrán solicitar a la Comisión la adopción directa de tales medidas– en las condiciones que aquélla establezca y podrá modificarlas o suprimirlas cuando lo estime oportuno; las medidas que en su caso se adopten, serán aquéllas que menos perturben el funcionamiento del mercado interior.

Relaciones económicas bilaterales: comerciales y de cooperación al desarrollo

Entre las relaciones bilaterales de la CE con terceros países u organizaciones internacionales de ámbito regional es necesario distinguir entre relaciones comerciales y de cooperación al desarrollo. En ambos supuestos se trata de relaciones bilaterales de la CE, o de los estados miembros, con terceros países o áreas. Existen, sin embargo, dos importantes diferencias: en primer lugar, que la política comercial es una competencia exclusiva de la CE, mientras que la de cooperación es competencia compartida con los estados miembros; en segundo lugar, en que los acuerdos comerciales se establecen entre la Comunidad y países desarrollados o subdesarrollados mientras que los de cooperación al desarrollo tienen lugar entre la Comunidad y países, o áreas, en desarrollo.

Las relaciones bilaterales de la CE con otras áreas o terceros países tienen como principal soporte legal, entre otros, los artículos 133, 308 y 310 del TCE. El primero de tales artículos, el 133, hace referencia a los acuerdos de tipo comercial; el

¹⁵ Véase a este respecto Antonio M. Avila, Juan A. Castillo y Miguel A. Díez Política comercial exterior de la Unión Europea, Madrid: Ed. Pirámide, 1997, pág. 92.

artículo 308, a acciones comunitarias necesarias no previstas por el TCE y, por último, el artículo 310 faculta a la Comunidad para celebrar acuerdos de asociación con uno o varios estados u organizaciones internacionales.

Por su parte, la cooperación al desarrollo viene regulada por los artículos 177 a 181 del TCE. En este ámbito (Art. 177), la política comunitaria será complementaria de la llevada a cabo por los estados miembros y tendrá un doble objetivo: económico y político. En el primer caso, la CE procurará el desarrollo económico y social de los países en desarrollo, su inserción en la economía mundial y la lucha contra la pobreza; en el político, tratará de contribuir a que dichos países consoliden la democracia, apliquen el Estado de Derecho y respeten los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Las medidas que adopte la Comunidad en relación con la cooperación al desarrollo se ajustarán al procedimiento de codecisión y los programas que se pongan en marcha podrán tener carácter plurianual y serán financiados con cargo al presupuesto común y, en su caso, por el Banco Europeo de Inversiones (BEI) en las condiciones previstas por sus estatutos. A tenor de lo que establece el artículo 180 del TCE, la Comunidad y los estados miembros podrán llevar a cabo, de manera separada y en el marco de sus respectivas competencias, programas de cooperación; no obstante, tratarán de coordinar dichos programas y concertar las ayudas pudiendo realizar acciones conjuntas. En el caso de la CE, las modalidades de cooperación (Art. 181 TCE) podrán ser objeto de acuerdos entre ésta y las terceras partes interesadas y serán negociados y celebrados de acuerdo con lo previsto por el artículo 300 del TCE.

Los acuerdos entre la CE y terceros países, no se ajustan a un modelo único. Por lo general, todos ellos contemplan aspectos variados que implican el que hayan de basarse en varios artículos del TCE y, en particular, en el 133 y 310. Puede decirse que con independencia del tipo de acuerdo del que se trate, el componente comercial del mismo suele ser bastante importante. Por otra parte, en la mayoría de los casos –en la totalidad si se trata de cooperación– los acuerdos son mixtos; es decir, intervienen conjuntamente la Comunidad y los estados miembros.

Aunque como hemos dicho la casuística es amplia, las relaciones económicas externas de la CE pueden sintetizarse, en sus grandes líneas, en los siguientes tipos de acuerdos (Véase Cuadro No. 2):

Cuadro No. 2
**ACUERDOS* DE LA CE CON TERCEROS PAÍSES
Y ORGANIZACIONES INTERNACIONALES**
Tipología

TIPO DE RELACION	DENOMINACION	BENEFICIARIOS
Comerciales	Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG)	Más de 70 países
	Medidas de comercio autónomo	Países balcánicos occidentales
Asociación	Países y Territorios de Ultramar (PTU)	Territorios no europeos administrados por dichos estados de la UE
	Convenios UE-Países Asociados de Africa Caribe y Pacífico (ACP) Acuerdos Europeos	Países ACP Países candidatos a miembros de la UE (PECO y otros)
	Areas de libre cambio	Espacio Económico Europeo (EEE): Islandia, Liechtenstein, Noruega
		Chile, Islas Feroes (Dinamarca), México, Sudáfrica y Suiza
Acuerdos Euro-Mediterráneos	Autoridad Palestina, Israel, Marruecos y Túnez	
Cooperación al desarrollo	Diversas modalidades	Países de MERCOSUR
		Países de la CEI y otros ex URSS
		Cuenca mediterránea: Argelia, Egipto, Jordania, Líbano y Siria
Sectoriales	Específicos por sectores	Textiles, pesqueros, telecomunicaciones, etc.

* comerciales y de cooperación.

Fuente: Elaboración propia.

Comerciales

Haciendo uso de su competencia exclusiva en esta materia, la CE aplica a muy pocos países el régimen comercial general (multilateral) de acuerdo con la cláusula de la nación más favorecida del GATT. Los beneficiarios de esta cláusula son: Canadá, China, Estados Unidos, Hong Kong, Japón, Nueva Zelanda, República de Corea, Singapur y Taiwán.

El resto de los países del mundo se benefician de algún tipo de preferencia en sus relaciones comerciales con la CE, encajando en lo que se ha dado en llamar *política convencional* comunitaria. Este tipo de acuerdos entre la CE y terceros países puede clasificarse en dos grandes grupos: los de carácter *bilateral* por derivar de un contrato (acuerdo) entre la CE y uno –o varios terceros países– y que por tanto contemplan concesiones recíprocas (con independencia de que no sean equivalentes) y los que constituyen una *concesión unilateral* de la CE. A este último supuesto corresponde el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) mientras que los demás encajan en la que hemos denominado vía contractual.

En sentido estricto, el SPG representa el modelo comunitario de las preferencias comerciales: en el caso de los demás regímenes (los acogidos a acuerdos bilaterales), si bien los aspectos comerciales constituyen un componente esencial, su contenido global trasciende a lo estrictamente comercial.

El SPG consiste en un trato comercial favorable que desde 1971 viene concediendo la Comunidad y, en general, los países desarrollados a los países en desarrollo que no gozan ya de un tratamiento preferencial con la CE.¹⁶ Dicho sistema prevé la supresión parcial o total de derechos arancelarios comunitarios a las importaciones provenientes de tales países en vías de desarrollo para una serie de productos –por lo común industriales manufacturados o semi-manufacturados– durante un período de unos 10 años que se renueva periódicamente (la vigencia del último cubre el período 1995-04).¹⁷

Al margen del SPG, la CE ha puesto en marcha un programa de *medidas comerciales autónomas* destinado a los países balcánicos occidentales (se benefician del mismo Albania, Bosnia-Herzegovina, la República Federal de Yugoslavia y Kosovo) con el fin de contribuir a su estabilización política. Dicho programa, previsto con carácter provisional en tanto se negocien futuros acuerdos de estabilización y de asociación, estará vigente entre el año 2000 y 2005.¹⁸ De manera unilateral, la UE permite el acceso prácticamente libre de gravamen de los productos industriales de la zona (con la excepción de algunos textiles) y con un trato muy favorable de los agrarios y pesqueros.

¹⁶ Los países actualmente beneficiarios del SPG comunitario son los siguientes: Afganistán, Arabia Saudita, Argentina, Armenia, Azerbaiján, Bahrein, Bangladesh, Bielorrusia, Bhután, Bolivia, Brasil, Brunei, Camboya, Chile, China (República Popular), Costa Rica, Colombia, Cuba, Ecuador, Emiratos Arabes Unidos, Georgia, Gibraltar, Guatemala, Honduras, India, Indonesia, Irán, Irak, Isla del Coco (Costa Rica) Islas Bouvent (Noruega), Islas Cook, Isla de Guam (Estados Unidos), Islas Heard y McDonald, Islas Marianas (Estados Unidos), Isla de Norfolk, Islas Menores de Afuera (*Minor Outlying Islands* - Estados Unidos), Islas Tokelau, Islas Vírgenes (Estados Unidos), Kazajstán, Kirguistán, Katar, Kuwait, Laos (República Democrática Popular), Libia, Malasia, Maldivas, Moldavia, Mongolia, Myanmar, Nepal, Nicaragua, Omán, Uzbekistán, Pakistán, Panamá, Paraguay, Perú, Filipinas, Rusia (Federación), Sri Lanka, Tayikistán, Tailandia, Timor del Este, Turkmenistán, Ucrania, Uruguay, Venezuela, Vietnam, Yemén, Samoa Americana.

¹⁷ En general, el SPG ha tenido escasa incidencia en el desarrollo de los países pobres porque las preferencias que se conceden suelen ser para productos industriales –y no sobre los agrarios– cuyas exportaciones a la CE no suelen ser competitivas y, adicionalmente los productos beneficiados ya cuentan con aranceles muy reducidos. En el caso de la CE, las preferencias para productos industriales se establecen en función de la evolución del comercio; en productos agrarios, apenas si se ofrecen ventajas. Tras los nuevos acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT, el SPG ha quedado prácticamente vacío de contenido.

¹⁸ Acuerdos de Estabilización y Asociación han sido firmados por la CE con la ex República yugoslava de Macedonia y con Croacia (han entrado en vigor el 1 de enero de 2001 y 1 de enero de 2002, respectivamente) por los cuales se prevé la creación de una zona de libre cambio de mercancías en un plazo de diez años así como la liberalización progresiva y recíproca del comercio de servicios.

Asociación

La mayoría de los acuerdos bilaterales firmados entre la CE y un país tercero sigue la vía del artículo 310 mediante el cual se faculta a la Comunidad para celebrar acuerdos con países y con organizaciones internacionales. Esto origina no poca confusión puesto que bajo el manto de *asociación* se esconden acuerdos de muy diferente contenido, lo cual exige que haya que denominarlos de manera específica: acuerdos europeos,¹⁹ euromediterráneos, etc. La característica esencial de todos los acuerdos de asociación, cualquiera sea su denominación específica, es el de su componente comercial: todos ellos contienen preferencias comerciales que pueden llegar hasta, por ejemplo, conseguir un área de libre cambio entre la Comunidad y el otro firmante. Además de lo puramente comercial, estos acuerdos contemplan otra serie de aspectos que los diferencian entre sí. Por lo tanto, puede establecerse una jerarquía de acuerdos en función del compromiso recíproco adquirido entre la Comunidad y el país concernido; así, por ejemplo, éste puede ser muy elevado, como es el caso concreto del Espacio Económico Europeo en el que se recoge la mayor parte de los aspectos que afectan al mercado interior comunitario.

Cooperación para el desarrollo

Tales acuerdos regulan la relación económica, técnica, financiera, etc. entre la CE y sus estados miembros y terceros países u organizaciones regionales. El enfoque general de la cooperación es de carácter regional con independencia de si los acuerdos son firmados específicamente con cada uno de los países: así, en genérico, se habla de política mediterránea de la Comunidad o de relaciones con América Latina.

La regulación específica de la cooperación económica aparece recogida por primera vez en el TUE de Maastricht de 1993 aun cuando dicha política eche sus raíces en el TCEE. Habitualmente los acuerdos de cooperación económica también se acogen a la modalidad de asociación (Art. 310) e igualmente admiten gradaciones en su contenido ya que difieren unos de otros según países y organizaciones signatarias. El componente comercial está presente en todos los acuerdos de cooperación y éstos, por lo general, son compatibles con el beneficio del SPG.

Los acuerdos de cooperación se firman por un período determinado y suelen incluir las cláusulas evolutiva (adaptación sucesiva a los cambios que se vayan produciendo) y política (o cláusula democrática y de respeto a los derechos humanos). Esta última, introducida en los acuerdos firmados en los inicios de los años noventa del pasado siglo, constituye actualmente uno de los fundamentos sobre los que se basa la cooperación comunitaria: supedita –al menos sobre el papel– los beneficios económicos de la cooperación al compromiso de preservar los principios democráticos por parte del tercero signatario.

¹⁹ Es el caso de los países candidatos a miembros en las próximas ampliaciones comunitarias de 2004 y 2007 –y en algún caso probablemente después–: Bulgaria, Chipre, Estonia, Eslovenia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa, República Eslovaca, Rumania y Turquía.

Sectoriales

En general, los acuerdos sectoriales centran su atención en uno o pocos campos de la actividad económica. Los más frecuentes son sobre comercio de productos textiles, pesca, transportes y comunicaciones, etc. Estos acuerdos son compatibles con otros de carácter global –ya sean de asociación o de cooperación– por lo que no es infrecuente que, por ejemplo, pueda existir un acuerdo de cooperación y otro de tipo sectorial con un mismo país.

Sobre la base a ese entramado jurídico comunitario y siguiendo alguno de los tipos antes descritos, en la actualidad prácticamente todos los países del mundo tienen algún tipo de acuerdo bilateral con la Unión Europea. Ningún otro bloque económico o país individual, tiene relaciones tan amplias como las que mantiene la UE con el resto del mundo.