

Marco estructural, disfunciones operativas y posición de la Unión Europea y sus Estados miembros respecto a las sanciones adoptadas frente a la Federación Rusa con motivo de la invasión a Ucrania

Enrique Manuel Puerta Domínguez*

Universidad de Huelva

RESUMEN

El estallido de la guerra ruso-ucraniana fue un shock inesperado que provocó tanta agitación que representó un punto de inflexión histórico en varios campos. Hay quienes suponen que el 24 de febrero de 2022 marca simbólicamente el final del ciclo político, que duró treinta años, en los que parecíamos haber dejado atrás la época de la guerra caliente en Europa. Algunos perciben esto como una regresión en la evolución en la que, a pesar de los esfuerzos diplomáticos, evitar un conflicto armado ha resultado inalcanzable. En el viejo continente se ha producido una reaparición de «políticas de poder» que han provocado lo que podríamos tildar de «giro tectónico en la historia europea». Esta aportación analiza las diversas estructuras complejas que entran en juego en el tablero europeo, y que han de empezar en la propia complejidad del entramado de la UE, no solo de difícil comprensión para otras naciones, sino para los mismos ciudadanos del viejo continente.

Palabras clave: Unión Europea, política exterior común, competencias, sanciones, Rusia, Ucrania

* Doctor en Derecho por la Universidad de Alcalá de Henares y diplomado en Altos Estudios Europeos por el Colegio de Europa (Brujas, Bélgica). Profesor de Derecho Internacional y de la UE en la Universidades de Huelva y CEU Sevilla. Miembro del Instituto Euro-Latinoamericano para la Integración (IELEPI). Diplomado en lengua inglesa, francesa, italiana, portuguesa y alemana, Instituto de Idiomas de la Universidad de Sevilla. E-mail: enrique.puerta@dam.uhu.es

 <https://orcid.org/0000-0003-1816-5703>

Structural framework, operational dysfunctions, and position of the European Union and its Member States regarding the sanctions adopted against the Russian Federation in connection with the invasion of Ukraine

ABSTRACT

The outbreak of the Russian-Ukrainian war was an unexpected shock that caused so much upheaval that it represented a historic turning point in several fields. There are those who assume that February 24, 2022 symbolically marks the end of the political cycle, which lasted thirty years, in which we seemed to have left behind the era of the hot war in Europe. Some perceive this as a regression in evolution in which, despite diplomatic efforts, avoiding armed conflict has proven unattainable. In the old continent there has been a reappearance of "power politics" that has caused what we could call a "tectonic shift in European history." This contribution analyzes the various complex structures that come into play on the European board, and that must begin according to the very complexity of the EU framework, not only difficult to understand for other nations, but for the citizens of the old continent themselves.

Keywords: European Union, Common external policy, powers, sanctions, Russia, Ukraine

1. INTRODUCCIÓN AL CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO EXISTENTE Y PROPUESTA METODOLÓGICA

Occidente se ha alineado de manera compacta, al menos en apariencia, en el frente a favor de Ucrania, pero ha surgido una nueva instancia europea orientada más a la autoemancipación en política exterior que a permanecer bajo el paraguas protector y encubridor de Estados Unidos. Rusia fue excluida del Consejo de Europa. Los países han aumentado su gasto militar. En particular, Alemania ocupó el tercer escalón del podio mundial en términos de financiación de la guerra después de que China, Estados Unidos y el gobierno alemán hubieran preparado por primera vez un plan estratégico nacional de seguridad. Estados conocidos por su neutralidad histórica, como Suiza, se han expuesto al imponer sanciones contra la Federación de Rusia. Suecia y Finlandia han enviado sus solicitudes de ingreso a la OTAN. En Dinamarca, un referéndum popular decretó la preferencia por la opción de ingresar votada por una parte importante de la población (66,90% de los votos a favor con una participación del 65,76%). Hay quien además interpreta otras lecturas. Así, desde el punto de vista medioambiental, algunos creen que el conflicto y la consiguiente prohibición de importar gas ruso han acelerado el ritmo de la transición ecológica. Además, la Corte Penal Internacional emitió una histórica orden de arresto contra el presidente ruso, Vladimir Putin. Los cambios de mayor alcance, sin embargo, se localizan a nivel político. Efectivamente, hay una agitación desde el punto de vista del equilibrio político.

Lo que parece desde luego indiscutible es que estos cambios radicales de posición para los países antes mencionados son relevantes no solo a la luz de la construcción de un frente más fuerte en defensa de Ucrania y Europa, sino también desde una perspectiva a largo plazo para reformar, y posiblemente poner en una base de efectiva integración la política exterior de la Unión Europea (UE), aspectos que nos ocuparemos previamente de definir, y que han venido desempeñando como tales un papel, el cual dudamos de calificar entre marginal y contradictorio.

El objetivo de esta tesis es poner de manifiesto los principales factores de absoluta novedad que han marcado la Política Exterior y de Seguridad Común del último año. Los países de la UE, a pesar de haber dudado inicialmente por temor a una escalada que los habría involucrado directamente en el conflicto armado, invirtieron grandes sumas de dinero en ayuda militar (propriamente ofensiva o de otro tipo, como es el caso de suministro de información) ofrecida de forma gratuita a Ucrania. Otra importante herramienta de acción comunitaria son las medidas restrictivas, que son extremadamente relevantes debido al impacto en la economía rusa y la amplitud de los ámbitos que abarcan. El objetivo de las sanciones es a dos niveles: aislar económicamente a Rusia y disuadir políticamente al Kremlin de mantener su brutal acción. Otra acción inesperada de la UE fue la rapidez con la que respondió a la emergencia de refugiados. La inmigración siempre ha sido un tema controvertido y, contrariamente a la imaginación común, Europa es el continente que acoge a menos refugiados. Con la emergencia de los desplazados ucranianos se ha producido un cambio radical. El deseo de ser anfitrión se ha extendido. Se han realizado inversiones masivas para apoyar a las comunidades locales y, por primera vez en más de veinte años, se adoptó una directiva de protección temporal para facilitar la entrada de refugiados a los países europeos, la cual ya conoce una dilatada existencia sin haber sido objeto de las necesarias reformas en fechas más recientes¹. A este respecto la doctrina anticipó las insuficientes y poco previsoras medidas adoptadas (Leonard, 2010), lo cual ha adquirido tintes aún más preocupantes por verificarse en el mismo solar europeo con el conflicto ucraniano.

Salvo bienvenidas iniciativas como es el caso de la medida citada, lo cierto es que, así las cosas, vuelven a colación los reproches dirigidos, tanto a la UE como a sus Estados miembros, relativos a la enorme complejidad, cuando no la falta de transparencia, en lo que atañe a sus modos de actuar en cuanto a sujetos agentes o actores de derecho

¹ Directiva 2001/55/CE del Consejo de 20 de julio de 2001 relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida.

internacional tan confusamente imbricados. Sin ser excusa, somos los propios europeos los que tampoco parecemos tener del todo claro los principios respecto de los cuales se gobiernan tan trascendentales materias, aún más importantes si cabe en el actual contexto interrelacionado que supone la globalización. Mediante la presente aportación intentaremos dar las razones de esa complejidad, y que parten de lo que podríamos calificar como un cierto desfase o desajuste funcional entre aquellas materias que efectivamente corresponden a una competencia decisoria propia en materia exterior que corresponde a la UE, y aquellas otras facetas que, si bien coordinadas y auspiciadas por la institución comunitaria, siguen perteneciendo en realidad al ámbito de las relaciones políticas, diplomáticas, y por tanto exteriores, de sus Estados socios. La muestra elegida para analizar en profundidad hasta dónde pueden llegar tales elementos de inoperatividad (y que ofrecemos especialmente al amable lector interesado ubicado en el área de los países latinoamericanos) lo tenemos en las posiciones seguidas por la UE y algunos Estados miembros díscolos con motivo de la invasión de Ucrania por parte de la Federación Rusa en febrero de 2022.

A decir verdad, entran en colisión dos facetas diferentes que atañen a los intercambios comerciales exteriores, respecto de los cuales se comete el incauto error de considerarlas esperas separadas. Por un lado, estarían los componentes, por así decirlo, exclusivamente ligados al terreno aduanero, que corresponden a una competencia exclusiva de la UE, y con arreglo a la cual, los Estados miembros se ven otorgar una competencia de ejecución con arreglo a sus procedimientos y mecanismos propios, pero siempre supeditada a la primera. Y por otro, estaría el terreno correspondiente al marco de la actualmente conocida como Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), la cual, a diferencia de la primera, establece marcos de coordinación entre las competencias que siguen estando retenidas por los socios de la UE, y a los cuales se les insta, en cualquier caso, a acordar unas líneas conjuntas o posicionamientos comunes, y para lo cual las instituciones de la UE, o bien se quedan con un mero papel de observadoras o asistentes con voz, pero sin voto (Comisión Europea, Consejo Europeo o Parlamento Europeo), o bien quedan excluidas expresamente en este segundo marco (Tribunal de Justicia de la UE –TJUE), cuando es un actor vital con respecto del primer entorno.

En definitiva, la UE intenta postularse de cara al exterior (distinta cosa es que lo consiga realmente) como un bloque homogéneo. Para el estudio de esta materia habremos de arrancar de los elementos de base que configuran tal condición. El primero, eminentemente comercial, constituye a la UE como una unión aduanera, mediante su Arancel Aduanero Común (AAC), sus normativas aduaneras generales que configuran el normal funcionamiento de dicha unión aduanera, así como sus mecanismos de emergencia que se activan cuando surgen perturbaciones que afecten al referido normal

funcionamiento y que se identifican con las conocidas como cláusulas de salvaguardia. Por otro lado, la UE no tiene una actitud unívoca en sus relaciones comerciales exteriores (Vaulont, 1981). Del mismo modo que trata como iguales a las grandes potencias comerciales en el contexto actual, dicha igualdad cede su lugar a un trato más favorable y no recíproco cuando el mismo se verifica en el marco de un contexto de ayuda al desarrollo y a zonas o países del mundo económicamente desfavorecidos. Es para ello por lo que debe diferenciarse entre una política comercial igualitaria y otra en clave de ayuda al desarrollo, en donde los preceptos de la Política Comercial Común entran en contacto, dentro del marco de las relaciones exteriores de la UE, con otras partes del Tratado, tales como asociación con los países y territorios de ultramar y la cooperación económica, financiera y técnica con terceros países (Galera, 1995). El elemento de la PESC, por el contrario, tiene anhelos de cohesión, pero no son realizables por la propia UE en sí (dotada de un mero rol de coordinación, sino que depende de la voluntad de los Estados miembros, que permanecen plenamente soberanos en este terreno, para adoptar posiciones comunes de cara al exterior.

Sabido esto, deberemos como tarea primordial identificar inicialmente, el modo en que se configuran y reparten las competencias entre la Unión Estados miembros, seguidamente, ver cómo operan en cada uno dos sectores económicos opuestos, y estar en condiciones de analizar las causas del desfase o dificultades de encaje de esta dualidad en el complejo contexto derivado por la invasión rusa de Ucrania producida en febrero de 2022. Con relación a aquella, será preciso seguidamente distinguir entre el posicionamiento mayoritario de los Estados miembros con respecto a la segunda componente, las posturas divergentes de ciertos Estados miembros que socavan dicha posición común (Hungría), el peso de otros países ajenos a la UE que son importantes actores en el conflicto (destacando el apoyo decidido del ex Estado miembro del Reino Unido con respecto a Ucrania), y en medio de todo ello, pasar a apuntar las distorsiones deparadas con relación a la competencia comercial exclusiva que atañe a la UE, lo que esencialmente nos ocupará en las conclusiones finales de la presente aportación.

2. APROXIMACIÓN A LAS MODALIDADES DE REPARTO COMPETENCIAL ENTRE LA UE Y SUS ESTADOS MIEMBROS; COEXISTENCIA ENTRE INTEGRACIÓN Y COOPERACIÓN NO INTEGRATIVA

La cuestión esencial tiene que ver, en la esfera del derecho supranacional, con los modelos de reciprocidad o integración, siendo el primero propio del derecho internacional, mientras que el segundo es lo que determina la verdadera esencia de los sistemas jurídicos supranacionales construidos en base de integración, siendo

el derecho de la Unión Europea el primero en el tiempo y más perfeccionado a nivel mundial en el momento presente. Sus dos modelos característicos son por un lado el de reciprocidad y por otro el de integración. Cabe citar de pasada que otras organizaciones internacionales (más concretamente nos referimos al caso del MERCOSUR que agrupa a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), manejan el término «integración», en un sentido peculiar y característico, como una categoría intermedia o a caballo entre la integración (a la europea) y la no integración (Stahringer, 1998).

Entrando más en detalle, hemos de asumir por tanto que la reciprocidad o bilateralidad es el modo esencial de funcionamiento del derecho internacional clásico o tradicional, el primero en el tiempo, y que determina su filosofía e idiosincrasia. Con respecto al mismo, los Estados firman tratados o se orientan en organizaciones internacionales, pero manteniendo siempre sus competencias propias, sin perderlas para cederlas en común. Se basa en una voluntad de cumplir, que existe mientras los demás partícipes cumplan a su vez; consecuentemente, la bilateralidad significa que, si el otro incumple, el afectado está por lo tanto legitimado a incumplir a su vez. No existen verdaderos medios legalmente coercitivos de forzar el incumplimiento, de modo que la justicia internacional, caso de que exista, lo es a lo sumo para dilucidar posibles dudas interpretativas o de concepto. Y si se aclaran del todo esas dudas, si uno incumple, no hay medio de obligarle, solo cabe responderle con la misma actitud de incumplimiento. Desde luego pueden existir otro tipo de medios de presión, como de tipo político (retirada de embajadores, protestas formales en medios de comunicación internacionales) o económicos (sanciones comerciales, desaconsejar a los nacionales que no hagan turismo en ese país), que pueden ser muy efectivos, pero que no son, en puridad de términos una sanción jurídica. Aparte se trata de un derecho de Estados u organizaciones, con respecto del cual, los sujetos particulares, empresas, etc., solo pueden intervenir por la mediación de los Estados y en el modo en que sean expresamente invitados a ellos. Si tales aspectos no se producen, el derecho internacional queda como un ordenamiento distante y mediatizado, y no de recurso directo para los propios sujetos en la resolución de los litigios y problemas que les afecten. Así las cosas, solo serán de utilidad aplicativa para los sujetos aquellas normas internas de desarrollo dictada por los Estados con la finalidad expresa de que sean utilizadas por los particulares en su esfera jurídica, estando siempre presente la contingencia de que estas no queden derogadas por algún acto de bilateralidad que mueva al Estado a incumplir, sea por iniciativa propia, o como respuesta a un previo incumplimiento de otro Estado.

Por el contrario, el modelo de integración se constituye como un esquema que se empecina en contradecir todas y cada una de las premisas que antes veíamos como propias y esenciales del ordenamiento internacional basado en la bilateralidad y en el modelo de competencias nacionales retenidas por los Estados (Isaak, 1983; Pliakos,

1993). Así, mientras que en el primer modelo los Estados no ceden competencias, en este modelo las ponen en común a esas mismas instituciones o aparato orgánico común. Y las normas que se producen en un modelo de integración son de obligado cumplimiento para todos, Estados, empresas, ciudadanos, etc. Los sujetos privados tienen una vocación y reconocimiento inicial a usar las normas de integración en sus propios temas sin que sea precisa una invitación expresa. Por otro lado, las veleidades de la bilateralidad se sustituyen por auténticas sanciones jurídicas remachadas desde tribunales que emiten sentencias obligatorias. Ya no vale eso de que «yo incumplio porque el otro ha incumplido primero». Si el primer país incumplidor así lo hizo, se le sancionará jurídicamente, así como al segundo que opta por el incumplimiento como medida de retorsión. Por tanto, en un orden de verdadera integración «a la europea» a no cabe entre Estados miembros justificar o intentar escudar los propios incumplimientos en los ajenos, y poco importa quién fue el primero en el tiempo en incumplir. Desde esta perspectiva, en el modelo de integración, las instituciones nacionales se ven privadas de decidir unilateralmente sobre amplios grupos o conjuntos de materias. Esa potestad de decisión quedará ya residenciada para gobernarse desde unas instituciones comunes, correspondiendo a los Estados miembros o socios únicamente el uso libre, y con arreglo a sus sistemas y mecanismos internos de poder, de una potestad de ejecución fiel y leal con relación a lo decidido previamente desde las instituciones comunes. Todas las inexactitudes o deslealtades en un ejercicio eficaz y adecuado de la potestad de ejecución conocerán asimismo las correspondientes sanciones y correcciones desde el derecho.

Como vemos, el modelo de integración requiere cuando menos que sea un tratado multilateral que lo instituya, por el que se cree un sistema institucional y de órganos propio, y que se incorporen diversos países. Ello ha tenido en Europa un proceso de incorporación sucesiva, también llamada adhesión (de los primeros Estados fundadores a los actuales). Además, dicho tratado debe presentar una vocación de permanencia, con lo que la temporalidad en el mismo y en sus actividades, que puede darse en contextos propios del derecho internacional de no integración, queda descartada. En definitiva, un modelo de integración debe necesariamente contar con un tratado fundacional o constitutivo; estaremos aquí ante los conocidos como tratados constitutivos, nacidos en la Europa de la segunda pos guerra mundial, en cuya historia y evolución merece la pena sumergirse a fin de poder entender mejor la realidad actual de la cual resulta ser tributaria la juridicidad de la UE. Las tensiones y disfunciones que se aprecian en los posicionamientos de la UE y sus Estados miembros proceden precisamente de esa colisión de elementos de cooperación no integrativa (el ámbito que atañe a la PESC) y de integración (esto es, la política comercial exterior edificada alrededor de la unión aduanera que es la UE).

3. EL PUNTO DE PARTIDA. LA CONSTRUCCIÓN DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA RESPECTO AL MARCO ORGANIZADOR DE COMPETENCIAS ENTRE LA UE Y SUS ESTADOS MIEMBROS

Comenzando por la integración, propia de las facetas de índole más ceñida al ámbito europeo, y relacionadas en sus facetas más comerciales, siempre viene requerido que toda actuación de la Unión o de cualquiera de sus órganos o instancias venga justificada, es decir, respecto a qué parte concreta de los tratados constitutivos se fundamenta. Esta noción es la que se conoce como la base legal de los actos de las instituciones comunes de la Unión Europea. La base legal por lo tanto es el imperativo que tiene toda institución u órgano de la UE de justificar sus poderes citando expresamente los preceptos de los tratados en los que se basa su actuación. A ella tendremos que referirnos esencialmente cuando tratemos tanto las instituciones como las fuentes normativas de la UE en los temas siguientes. Cabe apuntar que en la capital materia de la configuración del sistema competencial de la UE intervinieron dos fuentes o tradiciones jurídicas diferenciadas, cuales fueron la propia letra de los tratados constitutivos por un lado y por otra, la decisiva interpretación que de aquellas ha realizado del TJUE. A este respecto existen diversas tipologías, respecto de las cuales se organizan las diversas clases o modalidades de competencias repartidas entre la UE y sus Estados miembros, cuestiones estas que la doctrina tradicional más acreditada (Tizzano, 1981), incluida en ella algún juez del propio Tribunal de Justicia Europeo (Pescatore, 1973).

Una primera tipología distingue entre las competencias según su esencia; encontramos aquí competencias de atribución, implícitas y suplementarias. Esta clasificación de competencias se caracteriza por su análisis autónomo y centrado tales mismas competencias, sin compararlas con las potestades nacionales, y calibrando, por así decirlo, su presencia o reconocimiento más o menos alejado o identificado con la literalidad de los tratados. Como vemos solo se definen en el TFUE las competencias de atribución, mientras que las otras proceden de otros pasajes de los tratados, así como de la práctica de las instituciones europeas y de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE.

Son competencias de atribución o expresas aquellas que encuentran su referencia directa en un precepto del texto del tratado, determinando su ejercicio y desempeño a las instituciones comunes. Son aquellas competencias respecto de las cuales, sin sombra alguna de duda porque así se expresa, las instituciones europeas tienen un verdadero poder efectivo de decisión, que no permite sombra alguna con referencia a los Estados nacionales².

² Dichas competencias de atribución se hallarían mucho más próximas a las de los modelos federales que a las de los propios de carácter internacional clásico, en donde, como ya sabemos, la base de trabajo

En segundo término, las competencias implícitas tienen su génesis en la conocida como teoría de los poderes implícitos, la cual es un producto proveniente de la jurisprudencia federal norteamericana que fue posteriormente adaptado, siempre dentro de las diferenciaciones arriba expresadas propias del orden jurídico internacional, por los Tribunales internacionales para la resolución de los conflictos ante ellos planteados. De acuerdo con dicha teoría, debe admitirse que una organización intergubernamental asuma ciertos cometidos no expresamente previstos en sus textos constitutivos, cuando los mismos resulten análogos, aproximados o paralelamente equiparables a otras funciones que sí vienen expresamente conferidas, de manera que su reconocimiento se erigiría como algo indispensable para el adecuado desempeño, incluso de esas otras labores expresamente confiadas por sus textos fundacionales. Caso contrario, el cumplimiento eficazmente pleno y satisfactorio de las tareas que en conjunto la organización tiene asignadas podría verse comprometido, o abocado a parálisis³.

Vienen como últimas competencias dentro de esta clasificación las denominadas como suplementarias, también conocidas como competencias subsidiarias (aunque preferimos omitir esta denominación para evitar confusiones con el llamado principio de subsidiariedad, que posteriormente estudiaremos). Su definición se recogería en el art. 352 del Tratado de Funcionamiento de la UE – TFUE⁴.

lo es cooperativa, manteniendo los países partícipes sus competencias nacionales retenidas. Conviene señalar que la técnica empleada por los tratados obedecía a consideraciones funcionales o teleológicas y no, como es más común, a criterios materiales. La competencia no se cedía a las instituciones comunes de la UE «en» cierta materia, sino que se residenciaba en sede europea «para» desempeñar una función o conseguir un fin, que siempre habrían de ser la consecución de dichos valores y principios europeos estudiados en el apartado precedente.

³ La competencia implícita se obtendría, pues, por paralelismo o asimilación de un determinado ámbito o problema con relación a lo que ya se cuenta de modo indubitable en otro campo, del cual ambos entornos de competencia, el de atribución y el implícito, participarían de una misma y única esencia. Dado el escueto tenor de los tratados constitutivos, casi desde los primeros pasos de la andadura de la experiencia integrativa europea, el TJUE se vino apoyando también en la tesis de los poderes implícitos en su labor de construcción jurisprudencial del ordenamiento jurídico de la UE, reconociendo la existencia de dichas competencias implícitas en diversas situaciones. Como apreciaremos en su momento, la jurisprudencia del TJUE con respecto a la doctrina del paralelismo de competencias resultó ser esencial para que la UE llegase a una plena autoconciencia como sujeto y entidad activa en el plano internacional.

⁴ Según este precepto leemos: «Cuando se considere necesaria una acción de la Unión en el ámbito de las políticas definidas en los Tratados para alcanzar uno de los objetivos fijados por estos, sin que se hayan previsto en ellos los poderes de actuación necesarios a tal efecto, el Consejo adoptará las disposiciones adecuadas por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo. Cuando el Consejo adopte dichas disposiciones con arreglo a un procedimiento legislativo especial, se pronunciará también por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo». Qué duda cabe de que el precepto así redactado ofrecería, por una parte,

Un segundo bloque clasificatorio de las competencias europeas se articula en relación con las competencias nacionales; encontramos así competencias exclusivas, y compartidas⁵. Comenzando por las competencias exclusivas, como su propio término indica, estaremos ante una competencia de tal índole si quien la ostenta lo hace con protagonismo único y excluyente, no teniendo las demás o entidades ningún poder o protagonismo con relación a las mismas⁶.

Por su parte, las competencias compartidas existen cuando una determinada parte o porcentaje de la realidad a regular y legislar por una competencia corresponde a la UE, mientras el porcentaje o proporción restante sigue residenciado en las instancias decisorias nacionales. Estas situaciones se pueden dar tanto para el conjunto de la UE, como para determinados territorios o países. Ejemplo claro de competencias compartidas son las de medio ambiente, materia que conoce una dispersión competencial a nivel no solo de la UE y sus Estados, sino que tienen también competencias en la materia las entidades territoriales o gubernativas de ámbito menor de aquel del propio Estado (regiones, comunidades, comarcas, etc.)⁷.

gran margen a la interpretación subjetiva y, consiguientemente, unas posibilidades mayores o menores según las distintas opiniones que podían sustentarse. Los autores intentaron depurar su esencia como toda acción necesaria, en el funcionamiento del mercado común, para lograr uno de los objetivos de la Unión, allá cuando no existiesen poderes no previstos por el tratado o disposiciones pertinentes, o cuando desde luego, ni existiesen competencias de atribución concretas, o no resultase plenamente satisfactorio el recurso a las antes vistas competencias implícitas.

⁵ Cabe no obstante hacer aquí cita puntual a unas competencias concurrentes, también conocidas como «competencias interinadas». Son una modalidad residual o histórica en el proceso europeo, pues fueron características de los momentos iniciales y primitivos de la andadura de la Europa integrada. Con respecto a las mismas, muchas competencias, que los Tratados decían que eran de la Unión Europea, incluso exclusivas, pero que esta no estaba aún en condiciones de asumir, eran aun realizadas por los Estados, para evitar el vacío de poder, situación que duraría hasta que la UE las reclamase para sí, al entender que, definitivamente estaba capacitada para ejercerlas. Tal fue el caso de las competencias en pesca, o actualmente, de la adopción internacional cuando implica situaciones familiares relacionadas con los Estados miembros.

⁶ Encontramos así competencias que son exclusivas de la UE, mientras que otras lo son de los Estados miembros. Esta situación habría de ser homogénea e igual para todo el territorio de la UE y los Estados miembros; lo que sucede es que con la existencia de estatutos especiales (de los que hablaremos en su momento), y de fenómenos de «Europa a varias velocidades» o «a la carta», en donde una deseada homogeneidad brilla por su ausencia. Con todo, en el ámbito de la UE las competencias exclusivas no son las más frecuentes, y se localizan en sectores bien determinados (política comercial exterior o política agrícola común son los casos más representativos). Correlativamente hay que entender que hay competencias exclusivas de los Estados miembros, que no han sido tocadas aun por ninguna acción de la UE (y así, los más preeuropeos desean que la UE las asuma, mientras que los más euroescépticos luchan todo lo posible para que los Estados nacionales las retengan).

⁷ Así las cosas, hay Estados que más localmente consiguen estatutos especiales para proteger materias que ellos entienden de especial interés; así Portugal tiene competencias compartidas con la UE en materia de política de pesca (por temor a que la gran flota pesquera española arrasase sus caladeros, muy

Sin embargo, aún más importancia si cabe reviste la tercera tipología clasificatoria de competencias, la cual obedece al reparto de funciones entre las instancias europeas y las nacionales; se diferencia así entre competencias de decisión y de ejecución. Son competencias de decisión las que toman y dictaminan mandatos para regir o conducir las materias propias de un ámbito concreto. Las mismas permiten o prohíben, fomentan o desaconsejan. Son un acto consciente, libre y legítimo de ejercicio del poder, y que se refleja en normas y mandatos⁸.

Todas las normas y actos legales con efectos obligatorios que emiten las instituciones de la UE para el cumplimiento de sus fines están pues condicionados por esta distinción, y como veremos, algunos de ellos, como en el caso de las directivas de la UE, su propia esencia o naturaleza responde de manera exacta a este planteamiento. La potestad de ejecución es libre y de acuerdo con los principios constitucionales y normativos internos. La misma como pauta habitual no interesa para nada a la UE, siempre y cuando las cosas se hagan de modo leal, fiel y exacto con respecto a la potestad de decisión. Esta noción o regla de convivencia entre las potestades de decisión y ejecución es lo que se identifica con el principio de autonomía procedural de los Estados miembros, la cual siempre estará supeditada a que los requisitos formulados por la potestad de decisión europea sean escrupulosamente respetados, sin añadidos extraños ni omisiones.

Señalemos que, con el proceso abierto con la adopción de las diversas versiones del Tratado de la UE, actual referente normativo de la organización se puso de manifiesto por parte de no pocos Estados miembros, de poner tanto freno como clarificación al marco acabado de describir. A este respecto, se enunciaron en los tratados

importantes para la nación), así como Dinamarca codecide con las instituciones europeas, en el marco de la política medioambiental de la UE, al condicionar a un permiso previo la construcción de segundas residencias en sus playas y costas (por idéntico temor de que los veraneantes alemanes invadiesen por miles sus pequeñas islas y poblaciones costeras).

⁸ En el marco de la UE, todas las competencias con que esta cuente, y con independencia de su naturaleza, lo son siempre de decisión. Contrariamente, las competencias de ejecución son las que recaen en aquellos órganos e instancias, entiéndase nacionales, a quienes toca poner en práctica las competencias de decisión, tal como ello resulte acordado en los diversos sistemas constitucionales internos que establecen las divisiones y cuotas de poder en el sistema político o administrativo interno de cada Estado miembro. Ello es una cuestión ajena a la UE, que solo le interesa en la medida en que las competencias de decisión sean aplicadas lo más exacta y eficazmente posible. Hay quien ha afirmado de la UE es como si se tratase de un gran cerebro o cabeza pensante, que toma decisiones, pero que carece de miembros o extremidades para llevarlas a cabo. Por ejemplo, para que nuestra mano agarre un determinado objeto que está en una mesa, la orden previa tiene que partir del cerebro, pues bien; la UE es el cerebro que da esas órdenes (competencia de decisión), pero precisa que sean las instancias nacionales las que, con los miembros e instrumentos de los que aquella carece, den cumplimiento a dicha decisión (y esto es propiamente la competencia de ejecución).

constitutivos hasta tres principios, que dan demostrado tener a la postre una entidad más teórica que práctica ante supuestos o situaciones complejas planteadas, como ha resultado ser el caso de la invasión de Ucrania. Tales principios limitadores son los denominados de atribución, subsidiariedad y proporcionalidad⁹.

⁹ Comenzando por el principio de atribución de competencias cabe afirmar que, en base al mismo, la Unión llevará a cabo su actuación sometida rigurosamente a los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados, siendo que toda competencia que no esté atribuida a la Unión en el Tratado sin duda alguna corresponderá a los Estados miembros. La finalidad de este principio no es otra que la del logro de los objetivos que los Tratados determinan, en el marco de una perfecta acomodación competencial que los Estados miembros han realizado, con carácter previo, en los Tratados, y que establece, con absoluta nitidez, cuáles son las materias que se dejan en manos de la Unión a efectos de que esta lleve a cabo el ejercicio de su cumplimiento, es decir, la regulación jurídica de las mismas, siempre orientada hacia la consecución de los objetivos comunes fijados en los Tratados. Con relación al principio de subsidiariedad, se entiende que la Unión, en aquellos ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, únicamente podrá intervenir en la medida en que los objetivos de la actuación que se pretenda realizar no puedan ser logrados de manera más eficiente por las autoridades nacionales, ya sea a nivel central, regional o local. En sentido contrario, la actuación europea será procedente si, la dimensión o a los efectos de la actuación que se prevea llevar a cabo, así lo recomiendan. En apariencia pues, el principio de subsidiariedad resulta algo deseable, dado, sobre todo, que la Unión ni puede ni tampoco parece conveniente que lo haga todo. En tal sentido, el tan debatido principio viene, en definitiva, a significar una garantía para la democracia, una limitación de la Administración europea, así como de los recursos de la Unión, y una mejora de la competitividad. En consecuencia, la subsidiariedad implica, al mismo tiempo, el derecho de cada uno de ejercer sus responsabilidades allí donde mejor pueda llevar a cabo su tarea, y el deber de los poderes públicos de proporcionar a cada uno los medios para que se lleve a término esa tarea.

Cabe citar por último el principio de proporcionalidad. Sobre la base este concepto, se estipula que el contenido y la forma de la acción de la Unión no podrán exceder de lo estrictamente necesario para alcanzar los objetivos previstos en los tratados. En el mismo orden de ideas, el Tratado establece que las instituciones de la Unión habrán de aplicar el principio de proporcionalidad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad ya mencionado. Por tanto, en base al principio de proporcionalidad, cabe destacar que, tanto el contenido como la forma de la acción que pretenda realizar la Unión, la misma no podrá, en ningún caso, sobre pasar lo imprescindible para lograr la consecución de los objetivos fijados en los Tratados. El principio de proporcionalidad exige que los actos de las instituciones no rebasen los límites de lo que resulta apropiado y necesario para el logro de los objetivos legítimamente perseguidos por la normativa controvertida, entendiéndose que, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, debe recurrirse a la menos onerosa, y que las desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos que se persigan. Otra cosa es que dicha máxima, aunque aparentemente de una claridad meridiana, tampoco se halle desprovista, como en la subsidiariedad, de ese carácter indeterminado al que hacíamos antes mención, es más; cabría decir que los propios términos de subsidiariedad y proporcionalidad son sinónimos y corren cierto riesgo de solaparse, o de compartir entre ellos fronteras decididamente difusas. En consecuencia, el Tribunal de Justicia será finalmente el llamado a resolver los litigios, y estará sometido a las mismas tensiones que las anteriormente citadas al ver el principio de subsidiariedad.

4. DETERMINACIÓN DE UN ÁMBITO DE ACCIÓN COMERCIAL EXTERIOR POR PARTE DE LA UE CON RESPECTO A SUS ESTADOS MIEMBROS, A PARTIR DE SUS COMPETENCIAS EXCLUSIVAS DE DECISIÓN. LA DECISIVA LABOR DEL TJUE RESPECTO A LA TEORÍA DEL PARALELISMO DE COMPETENCIAS

Ha sido el TJUE un actor de primera relevancia a la hora de perfilar la aplicación d la doctrina del paralelismo de competencias en la esfera de las relaciones comerciales exteriores de la UE; tan es así, que cuando, con motivo de la adopción de la PESC en el proceso de la instauración de la actual UE con arreglo a la anterior estructura de Pilares, la actividad del TJUE fue expresamente excluida. A la vista de sus pronunciamientos es fácil entender la opción seguida por los Estados miembros al aprobar la PESC, especialmente celosos en mantener sus prerrogativas en dicho ámbito.

Toda la problemática relativa a las competencias exteriores propias de la UE ha conocido un protagonismo indiscutible por parte del TJUE en su jurisprudencia. Según la alta judicatura europea nos hallaríamos ante un entorno competencial característico de la UE, sea con carácter exclusivo o compartido con los Estados miembros. Al tener la UE competencias en grado variable con respecto a aquellas, bien exclusivas, o bien compartidas en diverso porcentaje o extensión con los Estados miembros, así deberán ser las condiciones para la suscripción de dichos tratados internacionales con países terceros o en el seno de otras organizaciones o instancias de derecho internacional. Toda la interpretación del TJUE se ha venido construyendo con arreglo a los ámbitos de actuación internacional en el marco de las competencias propias de la UE, partiendo de los principios que asientan desde los propios tratados una la base legal para la acción exterior de la UE. A partir de aquí se deducen unas consecuencias exteriores derivadas de las competencias implícitas y suplementarias de conformidad a la antes mencionada teoría del paralelismo de competencias.

Sabemos de antemano que la UE tiene unas obvias competencias en el plano de las bases legales en su dimensión interna, las cuales, trascendiendo de lo económico, se han ido ampliando a otros ámbitos cada vez más alejadas del aquél, aunque mantengan con aquél una más que indudable relación (siendo las políticas comunes de consumidores o de medio ambiente los ejemplos más recurrentes). Sin embargo, aún hoy las bases legales que reconocen expresamente un correlato entre lo que la UE puede hacer en el plano interno y lo que puede verificar en el plano exterior siguen siendo escasas, a pesar de todos los procesos de reforma del derecho originario acaecidos. Por esta razón, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, si se recordará, acudió a validar la práctica de las instituciones comunes en los procesos de ampliación de competencias, reconocidas como de las competencias implícitas, por un lado, y suplementarias (subsidiarias) por otro. Ambas revisten pues un indudable protagonismo en la esfera

exterior de la UE cuando esta maneja, en el plano de decisión, competencias que ya dejan de serlo de los Estados miembros. Veamos pues unas y otras en su juego para la dimensión exterior de la UE.

En lo concerniente a las competencias implícitas, el recurso a estas por parte de la UE, derivado de la necesidad de completar el correcto ejercicio de las competencias atribuidas y para el logro de los fines de la organización, es un aporte jurisprudencial a favor del ordenamiento jurídico de la UE, cuyos hitos principales se sitúan en las sentencias del TJUE AETR de 31 de marzo de 1971 (Asunto 22/70) y Kramer de 14 de julio de 1976 (Asuntos acumulados 3, 4 y 6-76), así como en su Dictamen 1/76, pronunciamientos ambos pertenecientes a la historia más añeja de la casuística forense europea.

En la STJUE AETR, el Tribunal debía decidir a quién, a la entonces Comunidad, a sus Estados miembros, o bien a ambos, correspondía la competencia para negociar el Acuerdo AETR (Acuerdo sobre el Trabajo de las Tripulaciones de los Vehículos que efectúen Transportes Internacionales por Carretera). En este caso se daba además la circunstancia de que los Estados habían entablado ya negociaciones, por ser parte en el Acuerdo original que en ese momento se trataba de revisar¹⁰.

¹⁰ La sentencia comenzaba advirtiendo que «en ausencia de disposiciones específicas en el Tratado relativas a la negociación y conclusión de acuerdos internacionales en el campo de la política de transportes [...], conviene referirse al sistema general del Derecho de la UE concerniente a las relaciones con Estados terceros», para continuar afirmando que «tal competencia europea resulta no solo de una atribución explícita del Tratado [...], sino que puede desprenderse igualmente de otras disposiciones del Tratado y de actos adoptados, en el marco de estas disposiciones, por las instituciones comunes». Más concretamente, «cada vez que, para la puesta en práctica de una política común prevista por el Tratado, la Comunidad ha tomado disposiciones instaurando, en cualesquiera la forma, reglas comunes, los Estados miembros no están autorizados, tanto si actúan individualmente como incluso si lo hacen colectivamente, para contratar con los Estados terceros obligaciones que afecten a estas reglas». En otras palabras, la competencia de la entonces existente Comunidad para obligarse externamente no ha de ser necesariamente explícita, sino que puede deducirse de la atribución expresa que para las competencias internas mencione el derecho originario. La actualización de estas competencias supone, al tiempo, la asunción de toda competencia implícita por las instituciones comunes. Semejante competencia así desvelada ha de ser considerada como exclusiva por el Tribunal, quien afirma al respecto: «Esta competencia europea excluye la posibilidad de una competencia concurrente de los Estados miembros, siendo toda iniciativa emprendida fuera del marco de las instituciones comunes incompatible con la unidad del mercado común y la aplicación uniforme del Derecho de la UE». Dicha concepción jurisprudencial fue sintetizada por la doctrina bajo la denominación de la «teoría del paralelismo» entre las competencias internas y externas de la Europa integrada, o dicho de otro modo; todo lo que el aparato institucional de la UE está facultado para hacer en el plano interno, lo mismo está habilitado para hacerlo en el plano interno, eso sí, respetando los procedimientos propios de firma y entrada en vigor de aquellos tratados internacionales por los que se obliga la UE con terceros países u otras organizaciones internacionales.

La STJUE Kramer, también reseñada, avanzaría un paso más en la construcción de la teoría de las competencias externas implícitas, ya que, si bien la sentencia AETR hacía coincidir el tránsito de la competencia de los Estados a la Europa integrada con la aparición de una norma interna, el Tribunal iría a admitir aquí que, en tanto tal norma no haya sido dictada las instituciones comunes, estas pueden no obstante ostentar una competencia concurrente con la de los Estados miembros. El Tribunal repite casi literalmente los considerandos de la sentencia AETR para justificar la competencia europea, la cual, nacida del contexto normativo de la época, confería a la entonces existente Comunidad Europea «en el plano interno, el poder de tomar toda medida tendente a la conservación de los recursos biológicos del mar»¹¹.

La consagración de la competencia implícita como instrumento alternativo al ejercicio de competencias expresas para la consecución de los fines de la Europa integrada en su vertiente exterior fue, nuevamente, la contribución más relevante operada por medio de otro importante hito jurisprudencial a cargo del Tribunal de Justicia. Tal fue el Dictamen 1/76, con arreglo al cual quedan reiterados, una vez más, los puntos de vista que motivaron las decisiones recaídas en las sentencias AETR y Kramer. Sin embargo, en esta ocasión el Tribunal disocia entre competencia implícita y reglas internas (o presumible aprobación de estas), al establecer que la competencia de las instituciones comunes «se impone especialmente en todos los casos en que la competencia interna ha sido ya utilizada para adoptar medidas que se inscriban en la realización de políticas comunes. Sin embargo, no está limitada a esta eventualidad»¹².

¹¹ Cabe señalar que en el caso de especie las disposiciones de desarrollo previstas en la normativa en causa, y relativas al sector de la pesca no se habían aprobado aún por las instituciones comunes competentes, actuación esta para la que el Acta de Adhesión para los entonces nuevos miembros Reino Unido, Irlanda y Dinamarca prescribía un plazo máximo de seis años. Ello no fue óbice para que el Tribunal extrajese la conclusión de que los Estados miembros retenían una competencia transitoria y concurrente con la europea para obrar en el terreno de las relaciones exteriores. Era pues una situación provisional para evitar la inacción o el vacío de poder, inconveniente siempre, sea en la faceta tanto interior como exterior, en la cual el margen de maniobra de los Estados miembros estaba limitado. En los términos de la sentencia: «Los Estados miembros que participan en la Convención y en otros acuerdos análogos están obligados desde este momento no solo a no asumir, en el marco de estas convenciones, ningún compromiso susceptible de entorpecer a la Comunidad en el ejercicio de la misión que le confía el artículo 102 del Acta de Adhesión, sino igualmente a desarrollar una acción común en el seno de la Comisión de pesquerías». Un dato digno de mención es que, también de acuerdo con la resolución del Tribunal de Justicia, la competencia se acabaría terminando como exclusiva en favor de las instituciones comunes, bien por la adopción de las reglas de desarrollo requeridas por la normativa pesquera en causa, bien por la simple finalización del período de seis años que se entendía en todo caso como definitivo.

¹² El TJUE consideró en esta ocasión que si las medidas europeas internas no son adoptadas más que con ocasión de la conclusión y puesta en vigor del acuerdo internacional [...], la competencia para comprometer a la —entonces— Comunidad frente a los Estados terceros se desprende no obstante de manera implícita de las disposiciones del Tratado que establecen la competencia interna, en la medida

El paralelismo de competencias externas e internas es, pues, un elemento clave en la actividad de las instituciones comunes. Elemento clave que, por otro lado, procede de la creciente internacionalización de las relaciones económicas y de la búsqueda de la máxima coherencia en el funcionamiento de la Europa integrada. La división «vertical» de una materia en dos ámbitos, uno interior y otro exterior, se acaba revelando a la postre, cuando menos, artificiosa. Si la UE ha de gestionar eficazmente las materias que el derecho originario encomienda a su competencia interna, debe disponer de los medios para controlar la dimensión internacional de dicha materia, garantizando la unidad en el mercado común y esa aplicación del derecho de la UE a la que se refiere el Tribunal de Justicia. Pero, de igual modo, mal puede compaginarse la asunción por la Europa integrada de obligaciones externas que repercutan en el entorno interno en los Estados miembros, con la carencia de competencias para regular la materia en este ámbito en el plano externo. Por todo ello, la intensidad y extensión de la competencia interna serán la medida de la potencial competencia implícita europea

Por su parte, sabemos que cuando las competencias implícitas o en paralelo seguían sin dar resultados satisfactorios se acudía a las competencias suplementarias (subsidiarias). Estas como veremos, tienen un importante juego en aquellos ámbitos en los que la UE juega como agente internacional con sus cometidos competenciales propios, arrogándoselos en función de las necesidades planteadas. En efecto, ya no es conocido el concepto de competencias suplementarias, aquellas que pueden «fabricarse» las instituciones comunes para dar cumplimiento a las necesidades de la Europa integrada si es que las diversas cláusulas habilitantes no permiten recoger poderes que satisfagan tales requisitos, ni siquiera por paralelismo o analogía. Tal es el caso del actual art. 352 TFUE, que, como apreciamos también, ha sido teóricamente sometido a serias restricciones de empleo de cara al futuro, por las presiones de los Estados miembros.

Trasladada a la cuestión de las competencias suplementarias a esta problemática de la vertiente exterior de la UE, las mismas cautelas deben tenerse en cuenta. Los objetivos perseguidos al atribuir a la UE una competencia genérica de vocación suplementaria en el referido art. 352 TFUE conservarían, con estas mismas objeciones o contrapesos, toda su vigencia en la materia propia de relaciones exteriores llevadas a cabo por las instituciones comunes. Los inconvenientes que para el funcionamiento de la UE pudieran acarrear la imprevisión de los redactores del Tratado o la evolución y desarrollo del sistema característico de la Europa integrada surgen también cuando de lo que se trata es de contraer compromisos con países terceros u organizaciones, y

en que la participación de la Comunidad en el acuerdo internacional, como ocurre en este caso, sea necesaria para la realización de uno de los objetivos de la Comunidad».

el ejercicio de competencias implícitas, aunque más consolidado en este contexto que en el ámbito interno, no basta para colmar el vacío competencial en que el derecho originario deja a la UE en algunas materias.

Sin que la doctrina jurisprudencial haya sido del todo decisiva para el nacimiento de las competencias suplementarias en este ámbito, fue la precitada sentencia AETR, donde encontramos un primer atisbo del lugar que ocupa el actual artículo 352 dentro del esquema competencial europeo respecto de la conclusión de acuerdos internacionales. Según el Tribunal, dicho precepto autorizaría al Consejo «a tomar todas las disposiciones pertinentes también en el terreno de las relaciones exteriores».

Esta interpretación no queda en entredicho por la posterior extensión que la jurisprudencia del Tribunal hizo de las competencias implícitas. Para basar la conclusión de un Tratado en estas últimas, la UE debería disponer de una competencia interna expresa y suficiente en su intensidad. Es precisamente después de que las competencias implícitas hayan agotado su utilidad cuando entran en juego las competencias suplementarias. Como se desprende de otra resolución jurisdiccional concerniente al alcance del artículo 352, su empleo está legitimado tanto si la competencia (interna) es inexistente como si es insuficiente para el fin a conseguir.

5. LÍNEAS RELATIVAS A LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN DE LA UE COMO ÁMBITO DE COOPERACIÓN ENTRE LOS ESTADOS MIEMBROS CON ASISTENCIA DE LAS INSTITUCIONES EUROPEAS

Con relación a la PESC, la UE adolecería, en contraste con el ámbito más económico o comercial, de una personalidad jurídica internacional si se quiere nominal, que no plena, puesto que la inexistencia de competencias propias gobernadas por las instituciones comunes de manera exclusiva y excluyente determinaría una ausencia del necesario complemento de una completa, efectiva y exclusiva capacidad de obrar. La introducción a este ámbito debe operarse desde cierta visión, tanto jurídica como evolutiva en el tiempo, marcada por una serie de hitos históricos¹³.

¹³ Estas etapas nos conducen al momento presente, las cuales podríamos sintetizar, en los siguientes pasos, advirtiendo que los mismos no es que se sucedan, sino que se superponen unos a otros:

1. Nacimiento de las Comunidades Europeas, luego nombradas singularmente como Comunidad Europea, y la consolidación de su personalidad jurídica internacional, desde sus compases iniciales en los Tratados constitutivos, hasta su reconocimiento en la práctica institucional, y muy especialmente, gracias a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, arriba comentada. En este terreno se opera el paralelismo de asunción competencial por parte de dicha Europa integrada, extrayendo que lo que es de su interés a nivel interno ha de serlo igualmente en el ámbito exterior. Tras el fin de la Segunda Guerra Mundial surgió inicialmente el concepto de una política exterior europea. La Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) se fundó en 1951 gracias al Tratado de

En 1996 se estableció una Conferencia Intergubernamental para abordar estas

París, y entre 1950 y 1952 se llevaron a cabo negociaciones que resultaron en el establecimiento de la Comunidad Europea de Defensa (CED), que tuvo un problema porque la Asamblea Nacional francesa no la ratificó. La Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA o Euratom) se crearon en 1957 gracias a los Tratados de Roma.

2. Aparición del primer embrión de acción política de la Europa integrada, de manera oficiosa, identificada con la llamada Cooperación Política Europea (CPE) en 1973, luego reconocida a nivel de derecho originario a la poste del Acta Única Europea en 1986 de un modo más político que jurídico, y en una base de coordinación entre Estados miembros, que no de competencias nacionales puestas en común. Se va consolidando pues una personalidad jurídica dual dependiendo del ámbito exterior en que se sitúe la Europa integrada. En 1970, se presentó el «Informe Davignon» en la Cumbre de Luxemburgo y se estableció la Cooperación Política Europea (CPE), una consulta informal entre los Estados miembros de la CEE sobre cuestiones de política exterior. A finales de los años setenta y principios de los ochenta existía el deseo de fortalecer el papel de la Comunidad Europea en el escenario mundial mediante el fortalecimiento de la CPE. El Acta Única Europea (AUE) de 1987 hizo posible formalizar la CPE, pero fue insuficiente para construir una respuesta europea unificada a las cuestiones internacionales relevantes porque no existía ninguna institución que se ocupara de los asuntos internacionales.
3. Con el proceso del TUE abierto en Maastricht (1992) y en sus secuelas de Ámsterdam (1997) y Niza (2000), aparece la finalmente extinta arquitectura de tres Pilares. Comunidad Europea y PESC coexisten en el antiguo segundo Pilar, siendo esta última la heredera de la antigua CPE, y a la que se le incorporan los aspectos de seguridad, identificados asimismo con los de defensa. El Tratado de Maastricht de 1992 marcó un punto de inflexión histórico, al esbozar un nuevo modelo comunitario basado en tres pilares: las tres Comunidades Europeas (CECA, CEEA, CEE); la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC); Justicia y Asuntos de Interior (JAI). El primer pilar era de carácter supranacional, los otros dos seguían regidos por el método intergubernamental, lo que dejaba mucha más libertad de decisión a los Estados miembros. El Tratado definió y formalizó la PESC en su artículo 3, que enfatizaba la exportación de los valores liberales de la Unión en las relaciones exteriores y establecía correspondencia con los principios contenidos en la Carta de las Naciones Unidas. El Consejo y la Comisión tienen la tarea de preservar la coherencia de la acción exterior de la Unión, pero sus funciones como actores de apoyo son las que definen la estructura organizativa de la PESC. La PESC había tenido procesos de mayoría calificada como la abstención constructiva, pero los Estados miembros frecuentemente ignoraban las reglas supranacionales por el deseo de mantener su independencia en la toma de decisiones de política exterior.
4. Excepción hecha del frustrado Proyecto de Tratado constitucional para Europa (2004), la última fase, en la que actualmente nos hallamos, viene deparada por el Tratado de Lisboa (2008), en la cual asistimos a una disolución formal de la estructura de Pilares; pero ello no quiere decir en modo alguno que se consolide una plena personalidad internacional de la UE, en términos tanto de capacidad jurídica como de obrar. Tal circunstancia queda circunscrita a las partes herederas de la extinta Comunidad, mientras que para aquellos otros sectores que traen causa del antiguo Segundo pilar y facetas análogas (la actual PESC que ya no es oficialmente tal Segundo Pilar y la denominada como Política Común de Seguridad y Defensa), sigue rigiendo la base cooperativa ausente de transferencias soberanas características de este campo de acción de la Europa integrada. Firmado el 19 de octubre de 2007, el Tratado de Lisboa entró en vigor el 1 de diciembre de 2009. El Tratado abolió el modelo de «pilar», con el objetivo de fortalecer la eficiencia y la legitimidad democrática de la Unión ampliada y la coherencia de su acción exterior. El Tratado otorgó a la Unión personalidad jurídica y poder para celebrar acuerdos internacionales y adherirse a organizaciones y convenios internacionales, marcando un progreso objetivo en el proceso de integración europea. A pesar de esto, la mayoría de estas innovaciones son más simbólicas que operativas. El resultado de las

cuestiones y, tras una extensa deliberación, se firmó el Tratado de Ámsterdam, que entró en vigor el 1 de mayo de 1999. Mediante una toma de decisiones más eficaz y la eliminación del sistema de Pilares, el Tratado de Ámsterdam reforzó el carácter operativo de la PESC e hizo posible la votación por mayoría cualificada en situaciones de «abstención constructiva» (artículo 31)¹⁴. El secretario general del Consejo (en adelante: Alto Representante) para la Política Exterior y de Seguridad Común, un nuevo cargo descrito en el artículo 24.1 del Tratado UE, es otra innovación del Tratado de Ámsterdam. El Alto Representante es una entidad independiente encargada de asesorar al Consejo sobre las decisiones relacionadas con la PESC y llevarlas a cabo. La Unidad de Planificación de Políticas y Alerta Temprana también fue establecida por el Tratado de Ámsterdam. Tiene la tarea de realizar un seguimiento y analizar los cambios en las zonas afectadas por la PESC, determinar dónde debería intervenir la Unión en el futuro e identificar posibles crisis políticas u otras situaciones que podrían tener repercusiones importantes. La unidad depende del Alto Representante.

Debido a la ambigüedad jurídica de la PESC, las aspiraciones de un salto cualitativo en la política exterior común habrían quedado insatisfechas desde unas muy primeras fechas (Martínez, 2000). El Tratado de Lisboa (Aldecoa y Guinea, 2008) estableció un presidente permanente del Consejo Europeo, elegido por el Consejo por mayoría cualificada para un mandato de dos años y medio con posibilidad de renovación única, y que ocupa un puesto clave en la representación exterior de la Unión para cuestiones relativas a la política exterior y de seguridad común (compartido con el presidente de la Comisión Europea), así como un Alto Representante (AR) para la Política Exterior y de Seguridad Común, quien también es vicepresidente del Consejo Europeo de Decisiones relativas al Espacio o Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Las líneas de acción en este ámbito deben ser elaboradas por el Consejo, que deberá votar por unanimidad, ya sea a propuesta del AR

presiones contrapuestas a las comunidades por la PESC, por un lado, y para preservar la autonomía de los organismos nacionales, por el otro, ha llevado a definir la estructura pos-Lisboa como «un medio pilar» existente dentro de la estructura europea.

¹⁴ En los términos de este precepto, para la aplicación de una estrategia compartida desarrollada por el Consejo Europeo y para la selección de decisiones que ejecuten acciones conjuntas o de una posición común ya adoptada por el Consejo, se permite la votación por mayoría cualificada en ambas situaciones. Sin embargo, los Estados miembros pueden hacer uso de una cláusula de salvaguardia que les permita no adelantar la votación sobre cuestiones nacionales cruciales. La «estrategia compartida» es otra herramienta novedosa. En áreas donde los Estados miembros tienen importantes intereses comunes, es responsabilidad del Consejo Europeo formular los principios fundamentales y los contornos generales de la política exterior europea. Además de establecer un rumbo político amplio, la estrategia común pretende tomar decisiones que sean jurídicamente vinculantes para el Consejo. Este último tiene cierta libertad para decidir cómo llevar a cabo las estrategias compartidas.

o a iniciativa de un Estado miembro, cuestiones cuya efectividad real se pusieron en duda por la doctrina en su momento (Lefebvre e Hillion, 2010), no sin cierta airada protesta desde el «oficialismo» institucional de la UE.

Por añadidura, un Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) asiste al AR/VP. El SEAE se puso en marcha oficialmente el 1 de enero de 2011, tras la resolución del Consejo de ministros del 26 de julio de 2010 de crearlo. En ella se integran las Direcciones Generales (DG) de Relaciones Exteriores y de Desarrollo de la Comisión Europea, la Unidad Política de la Dirección General y la Secretaría del Consejo, representantes de la diplomacia de cada país miembro. Un secretario general ejecutivo y dos secretarios generales adjuntos trabajan con el Alto Representante para gestionar el SEAE. El Servicio se divide en seis departamentos. El Centro de Situación Conjunto, que se ocupa de la cooperación en materia de inteligencia, y la Agencia Europea de Defensa también hacen referencia al SEAE.

Con la llegada del SEAE, muchas de las competencias de la Comisión se han integrado en el nuevo organismo. Sin embargo, la Comisión sigue supervisando por sí sola varias políticas exteriores, incluidas aquellas relacionadas con el comercio, el desarrollo, la ampliación y la ayuda humanitaria. La Comisión colabora con el SEAE en otras situaciones. La gestión de las facetas exteriores de la política interior, como el medio ambiente y la energía, sigue siendo una responsabilidad importante de la Comisión. La colaboración eficaz entre la Comisión y el SEAE es esencial, y el AR, como vicepresidente de la Comisión, es responsable de garantizar esta coherencia. Aunque el Parlamento Europeo nunca ha tenido una influencia considerable en la política exterior, últimamente el Tratado de Lisboa ha aumentado sus responsabilidades de información y asesoramiento. El Parlamento Europeo debe aprobar al nuevo AR/VP y a todos los demás miembros de la Comisión mediante votación. El Parlamento Europeo ahora tiene mayor autoridad de supervisión de la política exterior, de seguridad y de defensa¹⁵. Cierta doctrina a este respecto señala que en realidad lo puesto en cuestión es la propia falta de determinación de cuáles hayan de ser las prioridades de actuación en el plano exterior por parte de la UE en actual contexto globalizado y multipolar, aspectos que no han dejado de preocupar a los investigadores (Giddens, 2007; Pirozzi, 2023).

¹⁵ Indiquemos que el artículo 218.6 del TFUE ahora exige que el Parlamento Europeo debe dar su aprobación previa a los tratados internacionales que cubren temas para los cuales está disponible el procedimiento legislativo interno ordinario. El artículo 218.10 del TFUE exige que el Parlamento sea informado de todos los acuerdos internacionales en cada etapa del proceso.

6. ANÁLISIS DEL CONTEXTO COMPETENCIAL Y DE ACTUACIONES DEPARADO POR LA INVASIÓN DE UCRANIA. CONFORMACIÓN Y ACTUABILIDAD DE LOS DIVERSOS PAQUETES DE SANCIONES DIRIGIDOS FRENTE A LA FEDERACIÓN RUSA

La Federación Rusa invadió Ucrania el 24 de febrero de 2022, violando la soberanía del país y perturbando los equilibrios locales y globales. La Asamblea General de la ONU adoptó una resolución el 2 de marzo condenando la agresión rusa, negándose a reconocer las «nuevas repúblicas» de Donetsk y Lugansk y pidiendo a Rusia que retire sus soldados de Ucrania considerando el estancamiento del Consejo de Seguridad de la ONU causado por el voto ruso. La UE decidió apoyar a Ucrania en tres líneas: económica, militar y de protección civil.

Un importante punto de inflexión en la política exterior y de seguridad de la UE fue la decisión de entregar armamento a Ucrania, que se formalizó formalmente el 28 de febrero de 2022 mediante la Decisión PESC 2022/338. Esta decisión fue precedida por la creación, el 2 de diciembre de 2021, del llamado Fondo Europeo para la Paz (SEP), destinado a apoyar al ejército ucraniano y con un presupuesto total de 5.500 millones de euros. El rápido momento de la adopción de la Decisión PESC 2022/338, cuatro días después del inicio de las hostilidades, demostró una capacidad sin precedentes de la UE para responder a una crisis internacional tan grave e inesperada de manera unida y preparada; la importante dotación financiera prevista (450 millones de euros); y la combinación de la gran suma asignada y su uso previsto con fines militares en beneficio de un Estado involucrado en un conflicto armado en curso con otro Estado. Los materiales ofrecidos se dividen en una de tres categorías: armas destinadas al ataque, armas destinadas a la defensa o armas destinadas a ambas actividades, según sea necesario.

Desde el punto de vista jurídico, el preámbulo de la Decisión remite a los artículos 28 y 41 del TUE. La elección está de acuerdo con el Artículo 51 de la Carta de la ONU, que aborda el uso de la autodefensa en el caso de un Consejo de Seguridad sin consenso. La acción de Bruselas tiene como objetivo ayudar a Ucrania, la parte perjudicada, y castigar a Rusia, en lugar de intervenir directamente en la crisis. La UE también ha ayudado activamente a Ucrania a recibir refugiados. El inicio de las hostilidades provocó la mayor y más rápida migración de civiles desde la Segunda Guerra Mundial: 8,3 millones de refugiados, ancianos, mujeres y niños. El 2 de marzo de 2022, la Comisión Europea resolvió agilizar los procedimientos fronterizos y el 4 de marzo decidió implementar protección temporal para los refugiados, un proceso definido por la Directiva 2001/55/CE del Consejo del 20 de julio de 2001. Para aliviar la presión sobre los sistemas nacionales de asilo y dar a las personas desplazadas acceso a derechos estandarizados en toda la UE, como la residencia, el acceso

al mercado laboral y a la vivienda, la atención médica y el acceso a la educación de los niños, la protección temporal ofrece protección inmediata y temporal a quienes que son desplazados de países no pertenecientes a la UE. Solo hicieron falta cinco días para que la protección temporal entrara en vigor después de no haberlo hecho nunca con anterioridad.

Un tercer instrumento de enorme importancia en la reacción de la UE son las sanciones económicas adoptadas contra la Federación de Rusia. Las sanciones, previstas en el artículo 29 del TUE, son decididas por el Consejo por mayoría cualificada a propuesta conjunta del Alto Representante para la PESC y la Comisión y pueden interrumpir o reducir las relaciones económicas y financieras con uno o más terceros países, afectar a personas físicas o jurídicas, grupos o entidades no estatales. Para su aplicación se necesita un reglamento especial de la UE, votado por mayoría cualificada y de aplicación inmediata.

Se han impuesto sanciones individuales y económicas a la Federación de Rusia. Los países miembros son responsables de aplicar las sanciones. La extraordinaria magnitud de las sanciones impuestas a Rusia hace aún más difícil la coordinación entre los niveles de toma de decisiones y de aplicación. El 28 de noviembre de 2022, el Consejo adoptó una resolución que añade la violación de medidas restrictivas a la lista de «delitos establecidos como tales por la UE», permitiendo a aquella establecer reglas mínimas para su definición. El 7 de abril de 2022, la Comisión publicó la lista de autoridades competentes en cada país para la activación de sanciones. Hasta el momento, el Consejo de la Unión ha adoptado varios paquetes de sanciones¹⁶.

¹⁶ El primer paquete bloqueó el comercio y la inversión con las repúblicas separatistas de Donetsk y Lugansk, impuso sanciones financieras contra la Federación de Rusia e impuso sanciones individuales. El segundo paquete, dirigido a varios bancos y empresas estatales rusos, prohibió el uso de fondos públicos para inversiones y comercio con Rusia, impuso restricciones en los sectores de energía, aviación y espacio, y amplió el embargo sobre materiales de «doble uso». Se extendieron sanciones individuales al presidente Putin, al ministro de Asuntos Exteriores Lavrov, a 73 parlamentarios y a 6 miembros del Consejo de Seguridad ruso.

El tercer paquete prohibía las operaciones con el Banco Central ruso, el aterrizaje, el despegue o el vuelo sobre territorio de la UE para aviones rusos, y castigaba a otras figuras rusas con sanciones individuales. El 2 de marzo, siete bancos rusos fueron excluidos del sistema SWIFT. También se bloquearon las retransmisiones de las emisoras Russia Today y Sputnik y se ampliaron las personas afectadas por sanciones individuales.

El cuarto paquete introdujo restricciones comerciales para productos de acero y artículos de lujo, una prohibición de transacciones con ciertas empresas estatales y nuevas inversiones en el sector energético. El quinto paquete prohibió la importación de carbón ruso a la UE, bloqueó el atraque en puertos de la UE para barcos con bandera rusa y el acceso al transporte por carretera. Otros cuatro bancos rusos fueron excluidos del sistema SWIFT. El paquete introdujo nuevas prohibiciones de importación y exportación y sancionó a 216 personas más.

Recientemente cabe detallar aquellas sanciones adicionales por el periodo 2023-2025 impuestas por la UE a Rusia por la invasión de Ucrania. Estas sanciones han sido parte de un esfuerzo continuo para presionar a Rusia y buscar una resolución pacífica al conflicto en Ucrania. La UE ha mantenido un enfoque coordinado con aliados internacionales para maximizar el impacto de estas medidas. En efecto, en este período inmediato que ahora vivimos la UE ha seguido ajustando y ampliando las sanciones, incluyendo medidas contra sectores clave como la tecnología, la defensa y la energía, así como la implementación de controles más estrictos sobre las exportaciones a Rusia¹⁷.

El sexto paquete prohibió la importación de petróleo y productos petrolíferos por vía marítima desde Rusia a partir del 5 de diciembre de 2022 (petróleo) y el 5 de febrero de 2023 (productos petrolíferos), con algunas excepciones y dejando permitida la importación de petróleo por oleoducto. Otros tres bancos rusos fueron excluidos del circuito SWIFT y otros tres canales de televisión públicos rusos fueron bloqueados.

El séptimo paquete tomó medidas para endurecer y perfeccionar la implementación y eficacia de las sanciones económicas existentes.

El octavo paquete impuso un límite de precios al envío de petróleo ruso a terceros países, añadió nuevos productos restringidos e incluyó a 30 personas y 7 entidades adicionales en la lista de entidades sancionadas. El 3 de diciembre, el Consejo fijó el límite máximo de los precios del petróleo crudo y del petróleo crudo o de los aceites minerales bituminosos originarios de Rusia o exportados desde Rusia en 60 dólares por barril. El límite está vigente a partir del 5 de diciembre de 2022.

El noveno paquete cerró algunas lagunas para los productos de «doble uso», los individuos y las empresas que aún no están sujetos a sanciones y afectó las exportaciones de productos agrícolas y fertilizantes a terceros países. A la lista de sanciones individuales se sumaron un total de 141 nuevas personas físicas y cuarenta y nueve nuevas personas jurídicas. Se suspendieron cuatro emisoras rusas. El 4 de febrero de 2023, el Consejo estableció dos límites de precios para los productos petrolíferos rusos: 45 dólares para los productos de baja calidad y cien euros para los productos de alta calidad. El Décimo Paquete prohibió la exportación de ciertas tecnologías y bienes industriales críticos, la importación de asfalto y caucho sintético, el suministro de capacidad de almacenamiento de gas y el tránsito a través de Rusia de bienes y tecnología de «doble uso» de la UE. El Consejo también suspendió a dos emisoras rusas y añadió ochenta y siete personas físicas y 34 entidades jurídicas a la lista de entidades sancionadas.

¹⁷ Las pautas que caracterizan a estas actuaciones pueden sintetizarse en los siguientes puntos:

Ampliación de la lista de sancionados: La UE ha seguido actualizando y ampliando la lista de individuos y entidades sancionadas, incluyendo a funcionarios del gobierno ruso, oligarcas y empresas vinculadas a la industria militar y de defensa.

1. Restricciones en el sector energético: Se han implementado medidas más estrictas en relación con la importación de petróleo y gas, así como restricciones a la inversión en proyectos energéticos en Rusia. Esto incluye la prohibición de servicios relacionados con la exploración y producción de petróleo.
2. Controles sobre exportaciones: La UE ha intensificado los controles sobre la exportación de bienes y tecnologías que podrían ser utilizados en la industria militar o en la represión interna en Rusia. Esto incluye productos de alta tecnología y componentes electrónicos.

En esta situación, dos elementos llaman poderosamente la atención como circunstancias de distorsión (Beaucillon, 2022). El primero es el relativo a los posicionamientos de los estados miembros divergentes con respecto del posicionamiento mayoritario o común. El caso más conocido es el de Hungría, secundado por otras naciones del Este europeo como Eslovaquia. Las razones por las cuales países como Hungría y Eslovaquia han mostrado reticencias a secundar las sanciones de la UE contra Rusia son diversas y complejas. La principal es la cuestión de la dependencia energética. Tanto Hungría como Eslovaquia dependen en gran medida de las importaciones de energía de Rusia, especialmente gas natural. Las sanciones pueden afectar su suministro energético y, por ende, su economía, lo que genera preocupaciones sobre la estabilidad y el bienestar de sus ciudadanos.

Por añadidura hay otros extremos que no deben desdeñarse. Cuentan así razones de política interna, pues los gobiernos de estos países están grandemente influenciados por la opinión pública o por partidos políticos que tienen una postura más favorable hacia Rusia. Esto lleva a una falta de apoyo a las sanciones en un contexto donde se busca mantener la estabilidad política interna. Aparte Hungría y Eslovaquia tienen lazos históricos y culturales con Rusia que pueden influir en su postura. Esto puede incluir la percepción de que las sanciones son una forma de intervención externa en sus asuntos. En la especie, ambos priorizan la estabilidad económica y las relaciones bilaterales con Rusia sobre la presión política ejercida por la UE. La resulta es la emergencia de desacuerdos entre los socios europeos sobre la estrategia a adoptar de cara a la guerra. Así, existen de hecho hondos desacuerdos sobre la efectividad de las sanciones como herramienta para lograr un cambio en el comportamiento de Rusia. Algunos países pueden creer que las sanciones no son la mejor manera de abordar la situación y que se necesitan enfoques alternativos.

-
3. Sanciones financieras: Se han impuesto restricciones adicionales a las transacciones financieras con bancos rusos, así como a la emisión de bonos y otros instrumentos financieros por parte de entidades rusas.
 4. Medidas contra la propaganda y desinformación: La UE ha tomado medidas para contrarrestar la desinformación y la propaganda rusa, incluyendo sanciones a medios de comunicación y plataformas que promueven narrativas pro-Kremlin.
 5. Coordinación internacional: La UE ha trabajado en estrecha colaboración con aliados como Estados Unidos, Canadá y el Reino Unido para asegurar que las sanciones sean efectivas y estén alineadas, lo que ha llevado a un enfoque más coordinado a nivel global.
 6. Evaluación continua: La UE ha establecido un mecanismo para evaluar continuamente la efectividad de las sanciones y hacer ajustes según sea necesario, en función de la evolución de la situación en Ucrania y las acciones de Rusia.

Estas sanciones son parte de un esfuerzo más amplio para presionar a Rusia y buscar una solución pacífica al conflicto, al tiempo que se apoya a Ucrania en su defensa.

El segundo elemento llamativo (más aún tras el reciente reposicionamiento del presidente Trump respecto a la cuestión de la guerra en Ucrania) es la llamativa apuesta por un ex Estado miembro como es el Reino Unido, claramente a favor del país agredido, del que se ha erigido en aliado estratégico de primer nivel¹⁸.

7. CONCLUSIONES

La guerra ruso-ucraniana ha generado, y sigue generando, enormes cambios que afectan no solo a los países geográficamente vecinos, sino, de manera más general, al panorama internacional. La evolución de la Política Exterior y de Seguridad Comunitaria (PESC) puede considerarse como la transformación del principal peso inducida por la guerra. La tendencia a superar el enfoque meramente nacional de los asuntos centrales de las crisis globales no es nueva. Ya se han producido otras crisis de alcance internacional en las que los Estados europeos han identificado una solución

¹⁸ A este respecto las fuentes procedentes de la nación británica son abundantes, destacando en fechas muy recientes el Informe del Comité de Relaciones Internacionales y Defensa de la Cámara de los Lores de fecha de septiembre de 2024 titulado «Ukraine, a wake-up call», que es posible consultar online en <https://lordslibrary.parliament.uk/ukraine-a-wake-up-call-lords-committee-report-debate/>

Los principales puntos manejados por el citado informe pueden ser interpretados de conformidad a las siguientes pautas:

1. Compromiso histórico: El Reino Unido ha tenido una postura firme en defensa de la soberanía y la integridad territorial de los países europeos. Este compromiso se ha reforzado por la historia de conflictos en la región y la necesidad de mantener un orden internacional basado en reglas.
2. Liderazgo político: Desde el inicio de la invasión rusa, el gobierno británico, bajo el liderazgo de Boris Johnson y posteriormente de Rishi Sunak, ha adoptado una postura proactiva y decidida en apoyo a Ucrania. Esto incluye el suministro de armamento, asistencia financiera y apoyo diplomático, lo que ha sido muy visible y ha generado confianza en Ucrania. Esta tendencia ha sido seguida sin vacilación tras el cambio de premier y de partido, tras la victoria del laborista Keir Starmer.
3. Relaciones bilaterales: El Reino Unido ha establecido relaciones bilaterales sólidas con Ucrania, lo que le permite actuar de manera más ágil y directa en comparación con la UE, que a veces enfrenta desafíos en la toma de decisiones debido a la diversidad de intereses entre sus estados miembros.
4. Diferencias en la política exterior: Tras la victoria de Trump en EE. UU., hubo un cambio en la política exterior que generó incertidumbre sobre el compromiso estadounidense con Europa y la OTAN. Esto llevó a algunos países, incluido el Reino Unido, a asumir un papel más activo para llenar ese vacío y garantizar el apoyo a Ucrania.
5. Percepción de amenazas: El Reino Unido ha percibido la agresión rusa no solo como un problema regional, sino como una amenaza a la seguridad europea y global. Esto ha motivado un enfoque más decidido y un sentido de urgencia en su apoyo a Ucrania.
6. Influencia en la OTAN: Como miembro destacado de la OTAN, el Reino Unido ha trabajado para fortalecer la defensa colectiva y ha apoyado a Ucrania en el marco de esta alianza, lo que refuerza su papel como aliado fiable.
7. Apoyo popular: Existe un fuerte apoyo público en el Reino Unido hacia Ucrania, lo que ha influido en las decisiones.

más eficaz e inmediata en cooperación, proponiendo una respuesta compartida y unida. Esto sucedió con el establecimiento del MEDE después de la crisis del euro y ocurrió aún más durante la pandemia de COVID-19, con la creación de la UE de próxima generación. En ambos casos, cabe destacar que el ámbito en cuestión no era competencia exclusiva de la UE. En ambas situaciones, por lo tanto, el resultado resolutivo se encontró en la «integración» de los sectores antes mencionados, avanzando de manera significativa en el proceso de integración en el seno de la UE. La invasión de Ucrania por parte de la Federación Rusa provocó un profundo *shock* respecto a la concepción tradicional de seguridad y defensa común de la UE e inició un replanteamiento estratégico del papel de la UE para la seguridad de los Estados miembros y para las solicitudes de apoyo militar de los países limítrofes con la propia Unión. Desde este punto, el suministro de armas ofensivas a Ucrania ha representado, del lado europeo perteneciente a la Organización Defensiva del Tratado del Atlántico Norte, un verdadero hito (Clancy, 2023).

El conflicto con la Federación de Rusia representa un indudable salto de calidad, también porque sus repercusiones económicas (el aumento de los precios del gas y del petróleo y el aumento de la inflación en toda Europa) han puesto a prueba la estabilidad del modelo social europeo. El enfrentamiento implica un riesgo latente en diversos ámbitos, desde el ciberspacio hasta el sabotaje de los gasoductos en el Báltico hasta la amenaza de una escalada nuclear del conflicto. El desafío para la política exterior y de seguridad europea es generalizado y la respuesta debe construirse introduciendo una pluralidad de políticas: política exterior, de vecindad, energética, comercial, industrial y tecnológica, y de defensa. En este último aspecto, la Brújula Estratégica adoptada por la UE en marzo de 2022 representa un plan de acción ciertamente ambicioso para fortalecer la política de seguridad y defensa de la UE de aquí a 2030, pero en general es un buen punto de encuentro para tiempos de paz más que el cambio de ritmo necesario en tiempos de guerra.

De iure condendo, para ser verdaderamente eficaz, una nueva política común de seguridad y defensa debería implicar abandonar la unanimidad en el proceso de toma de decisiones y estar acompañada de importantes reformas en la gobernanza de la UE, empezando por las normas de representación exterior de la Unión. La brecha entre las aceleraciones asimétricas y descoordinadas de los Estados individuales (Alemania, Francia y Polonia han reforzado significativamente las inversiones en defensa) y la relativa lentitud de la toma de decisiones por parte de la Unión representa paradójicamente un peligro adicional para el proceso de fortalecimiento de la defensa europea, lo que lleva a divergencias y duplicaciones nacionales cuando, en realidad, es aún más urgente relanzar la cooperación y la integración europeas también en este sector. En última instancia, la invasión rusa de Ucrania ciertamente produjo

un punto de inflexión de gran importancia. Sin embargo, el resultado final de estos cambios aún está por escribirse.

Considerado por lo tanto en profundidad, el entramado de contradicciones y ambigüedades de la UE resulta ser generador por sí mismo de la crisis de identidad que afectaría a aquella y ello se manifiesta en contextos como el ahora estudiado. En dichas observaciones, distinguió la concurrencia entre los caracteres centrípetos y centrífugos propios del proceso de construcción europea. Los primeros serían propiamente los que incidirían como impulsores del fenómeno integrador europeo, mientras que los segundos actuarían como lastre o contrapeso. Mientras que los primeros serían los esgrimidos por los partidarios de Europa, los segundos serían más queridos por los conocidos como euroescépticos; no obstante (y paradójicamente), como miembros de una misma familia, ambos son modos de hacer Europa, o de no hacerla, creando entre sí una tensión que, a la postre, la hace evolucionar en el tiempo, aunque sea, como en el símil frecuentemente empleado de la «Procesión de Echternach» (en recuerdo del modo en el modo en que dicho acto religioso, típico de dicha localidad luxemburguesa, el cual se lleva a cabo marchando los participantes dos pasos adelante y uno para atrás; pero al final la meta se acaba alcanzando).

Hemos aprendido como resultante a diferenciar entre los dos órdenes o modos de funcionar de los ordenamientos jurídicos supranacionales, el de integración y el de bilateralidad o cooperación. La diferencia entre ellos radicaba, precisamente, en el modo en que las materias, que vamos a tratar inicialmente aquí (naturaleza jurídica, principios y régimen de competencias), se articulan y funcionan. Es con esta perspectiva como habremos de comenzar a estudiar, primero la naturaleza jurídica, y posteriormente, el sistema de competencias en la UE, puesto que es la atribución competencial a la organización supranacional integradora lo que constituye, precisamente, su esencia más característica. Tiene tan complejidad y peculiaridad en su funcionamiento que la UE fue definida en su momento por el que fuera presidente de la Comisión Europea Jacques Delors como un OPNI (objeto político no identificado). Esta dualidad es por tanto clave para entender las tensiones que aquejan al tratamiento de la cuestión actualmente planteada respecto a las dificultades que emergen para un tratamiento homogéneo de la UE y sus socios respecto a la Federación Rusa en su rol de potencia agresora contra la soberanía territorial de Ucrania. Ello resulta más difícil aún en la intención declarada de la mencionada nación de incorporarse como miembro de pleno derecho, tanto a la UE como a la Organización del Tratado del Atlántico Norte, a la cual la mayoría de los socios comunitarios ya pertenecen igualmente.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aldecoa Luzárraga, F. y Guinea Llorente, M. (2008). *La Europa que viene: El Tratado de Lisboa*. Editorial Marcial Pons.
- Beaucillon, C. (2022, 11 de marzo). Les Mesures Restrictives de l'UE Contre La Russie – fonction, contenu, efficacité. *Le Club Des Juristes*. <https://www.leclubdesjuristes.com/justice/les-mesures-restrictives-de-lue-contre-la-russie-fonction-contenu-efficacite-605/>
- Clancy, P. (2023). Neutral Arms Transfers and The Russian Invasion of Ukraine. *International & Comparative Law Quarterly*, 72(2), 527-543. <https://doi.org/10.1017/S0020589323000064>
- Galera Rodrigo, S. (1995). *Derecho Aduanero español y comunitario. La intervención pública sobre el comercio exterior de bienes*. Editorial Civitas.
- Giddens, A. (2007). *Europa en la Era Global*. Editorial Paidós.
- Isaac, G. (1983). *Droit Communautaire Général*. Ed. Masson.
- Lefebvre, M. y Hillion C. (2010, 24 de octubre). The European External Action Service: towards a common diplomacy? <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/184-the-european-external-action-service-towards-a-common-diplomacy>
- Leonard, S. (2010). EU Border Security and Migration into the European Union: FRONTEX and Securitisation through Practices. *European Security*, 19(2), 231-254. <https://doi.org/10.1080/09662839.2010.526937>
- Martínez Gutiérrez, E. (2000). Una aproximación al problema de la política exterior en el proceso de integración comunitario. *RUE, Revista Universitaria Europea*, (2), 59-86.
- Pescatore, P. (1973). La répartition de compétences entre la Communauté et les Etats membres. *La Communauté et ses Etats membres*. Actas del XVI Coloquio del Instituto de Estudios Jurídicos Europeos.
- Pirozzi, N. (2023, 28 de febrero). Progressive Pathways to European Strategic Autonomy. *IAI Istituto Affari Internazionali*. <https://www.iai.it/en/pubblicazioni/c09/progressive-pathways-european-strategic-autonomy>
- Pliakos, A. (1993). La nature juridique de l'Union Européenne. *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 29(2), 187-224.
- Stahringer de Caramuti, O. (1998). *El Mercosur en el siglo XXI*. Ediciones Ciudad Argentina.
- Vaulont, N. (1981). *La Unión Aduanera de la Comunidad Económica Europea*. Servicio Oficial de Publicaciones de la CE (OPOCE).

Fecha de recepción: 18 de febrero de 2025

Fecha de aprobación: 17 de mayo de 2025