

EL CUMPLIMIENTO POR LA UNIÓN EUROPEA DE LAS SANCIONES DECIDIDAS POR EL CONSEJO DE SEGURIDAD

Por JAUME FERRER LLORET *

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. LA PRÁCTICA ANTERIOR AL TUE.—III. LA NUEVA REGULACIÓN DEL TUE.—IV. LA PRÁCTICA DESDE LA ENTRADA EN VIGOR DEL TUE (1-11-1993 A 30-9-2000): 1. LA UE COMO «ORGANISMO INTERNACIONAL APROPIADO» DE LOS PREVISTOS EN EL ART. 48.2 DE LA CARTA; 2. LAS RELACIONES ENTRE EL PILAR PESC Y EL PILAR COMUNITARIO; 3. LA INTERACCIÓN DE ORDENAMIENTOS JURÍDICOS EN LA APLICACIÓN DE LAS SANCIONES DEL C. DE S. Y SUS MECANISMOS DE CONTROL.—V. CONCLUSIONES

I. INTRODUCCIÓN

Tras la parálisis, consecuencia de la llamada «guerra fría», que durante cerca de 45 años impidió de forma casi absoluta al Consejo de Seguridad (a partir de ahora, C. de S.) el ejercicio de las competencias previstas en el Capítulo VII de la Carta de NU, en la última década el órgano principal del sistema de seguridad colectiva previsto en la Carta viene asumiendo, con más o menos éxito, un indudable protagonismo en la ejecución de los poderes que le atribuye la Carta de San Francisco. Más en concreto, dentro de las medidas dirigidas al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, cabe observar que frente a los escasos prece-

* Profesor Titular de Derecho Internacional Público de la Universidad de Alicante.

dentes en la aplicación de sanciones por el C. de S. que podemos contabilizar hasta 1990 —Rodesia y Sudáfrica—, a partir de la invasión de Kuwait por Irak en agosto de ese año el C. de S. va a hacer uso con cierta frecuencia de la potestad sancionatoria que le concede la Carta de N.U., adoptando un buen número de Resoluciones con este fin que son de obligado cumplimiento por los Estados miembros de la organización según se preceptúa expresamente en el artículo 25 del Tratado constitutivo.

Como es sabido, entre los Estados a los que se les aplica esta última disposición se encuentran los Estados miembros de la Unión Europea (a partir de ahora, UE); nos referimos, claro está, a los quince Estados que participan en las tres conocidas organizaciones internacionales de integración (CE, CECA y CEEA) y además han desarrollado complementariamente dos estructuras de cooperación intergubernamental (PESC y Cooperación policial y judicial en material penal), todo ello bajo la pretensión de unidad y coherencia que intenta conferirle a la UE la arquitectura jurídico formal diseñada por el Tratado de la Unión Europea (a partir de ahora, TUE), y en especial los Títulos I (Disposiciones comunes), VII (Cooperación reforzada) y VIII (Disposiciones finales) del mismo.

No cabe duda de que los destinatarios de las sanciones decididas por el C. de S. son los Estados miembros y no la UE como tal. Ni en la Carta de NU, ni en el TUE, ni, como vamos a comprobar, en la aplicación de ambos tratados en la práctica, podemos encontrar base jurídica alguna que permita afirmar que la UE, o si se quiere la CE, es el sujeto de Derecho internacional destinatario de las Resoluciones adoptadas por el C. de S.¹. Tal constatación no impide, según desarrollaremos a continuación, que al mismo tiempo en el TUE se reconozca expresamente el respeto por la UE de las obligaciones internacionales impuestas la Carta de NU, lo cual es perfectamente comprensible a la vista de que los Estados miembros de la UE también lo son de NU y, por tanto, todos ellos están sometidos al art. 103 de la Carta. Y tampoco es obstáculo para que consideremos a la UE, a los efectos del cumplimiento de las sanciones decretadas por el C. de S., como un «organismo internacional apropiado» de los contemplados en el art. 48.2 de la Carta, en el que se prevé que las decisiones del C. de S. para el mantenimiento de la paz y la seguridad interna-

¹ Cf. LANG, A., «Rizoluzioni del Consiglio di sicurezza, obblighi comunitari e politica esterna dell'Unione europea», *Comunicazioni e studi*, 1997, 535-593, pp. 545-553; PÉREZ-PRAT DURBÁN, L., *Cooperación política y Comunidades Europeas en la aplicación de sanciones económicas internacionales*, Madrid, 1991, pp. 126-138.

cionales «serán llevadas a cabo por los Miembros de las Naciones Unidas directamente y mediante su acción en los organismos internacionales apropiados de que formen parte».

El objeto del presente trabajo no es otro, pues, que el estudio de las repercusiones jurídico institucionales que ha tenido para la UE y su ordenamiento jurídico el cumplimiento de las obligaciones dimanantes de la Carta de NU que, en el terreno del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, vinculan a sus Estados miembros. Con este fin, nos detendremos brevemente en el repaso de la práctica anterior al TUE (epígrafe II); para pasar después al análisis de la regulación contenida en el TUE (III) y el estudio de la práctica comprendida entre el 1-11-1993 y el 30-9-2000 (IV); lo que nos permitirá extraer las pertinentes conclusiones (V).

II. LA PRÁCTICA ANTERIOR AL TUE

Ya antes de la entrada en vigor del TUE los Estados miembros de las CCEE se vieron obligados al cumplimiento de las sanciones del C. de S., sin que en los tratados constitutivos existiera disposición alguna en la que se regulara un mecanismo *ad hoc* de aplicación de tales sanciones en el seno del ordenamiento jurídico comunitario, por supuesto cuando tales sanciones afectaban a competencias transferidas por los Estados miembros a las instituciones comunitarias. Después de las dudas habidas en los asuntos de Rodesia² y Sudáfrica³ sobre el procedimiento

² En el asunto de Rodesia se hizo aplicación del entonces artículo 224 del TCE, por lo que la ejecución de las sanciones económicas recomendadas por el C. de S. se llevó a cabo a través de los ordenamientos internos de los Estados miembros, sin que se adoptara ninguna decisión al respecto por las CCEE.

³ El embargo de armas decretado por el C. de S. en su Resolución 418 (1977) fue ejecutado por los Estados miembros de las CEE a través de sus ordenamientos internos, en aplicación del entonces art. 223 del TCEE; si bien dicho embargo fue reafirmado en el seno de la CPE mediante Declaración de 10 de septiembre de 1985. En lo que respecta a las sanciones recomendadas por el C. de S. contra Sudáfrica, aunque en un primer momento se hizo uso del artículo 224 previa concertación en el ámbito de la Cooperación Política Europea (CPE), adoptándose en particular un «Código de Conducta» para las empresas de los Estados miembros, posteriormente los representantes de los Gobiernos reunidos en el Consejo adoptaron la Decisión 86/459 CECA mediante la que se suspendían las importaciones de determinados pro-

a seguir ante la disyuntiva que se planteaba entre aplicar sin más el art. 224 (nuevo art. 297) o hacer uso del art. 113 (nuevo art. 133) referido a la política comercial común, en los asuntos de Irak⁴, ex-Yugoslavia⁵,

ductos siderúrgicos originarios de Sudáfrica (*DOCE* L 268, 19-9-1986; modificada por Decisión 88/820 CECA, *DOCE* L 120 de 7-5-1988) y, siempre tras el previo acuerdo por unanimidad en el seno de la CPE, el Reglamento CEE 3302/86 por el que se suspendían las importaciones de monedas de oro (*Krugerrands*) originarias de Sudáfrica (*DOCE* L 305, 31-10-1986), cuyo fundamento jurídico se explicita del siguiente modo: «visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea». Hay que añadir que la técnica de la Decisión 86/517/CEE adoptada por los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el Consejo fue utilizada para la suspensión de nuevas inversiones directas en Sudáfrica (*DOCE* L 305, 31-10-1986). Todas estas medidas han sido derogadas al producirse en la década de los noventa el fin el régimen de *apartheid* en Sudáfrica: *vid.* Decisión 91/114 CEE (*DOCE* L 59, 6-3-1991), Decisión 92/56 CECA (*DOCE* L 24, 1-2-1992) y el Reglamento CEE 219/92 (*DOCE* L 24, 1-2-1992).

⁴ Tras la invasión de Kuwait por Irak el 2 de agosto de 1990, la CEE, en cumplimiento de las sanciones impuestas por el C. de S., aprobará, tras el pertinente acuerdo unánime de los Estados miembros en la CPE (si bien cabe advertir que en este caso, la CEE y sus Estados miembros se adelantaron en su actuación a la del C. de S. al aprobar una Declaración CPE mediante la que imponían sanciones contra Irak dos días antes de ser aprobada la Resolución 661), varios reglamentos cuyo fundamento jurídico se halla en el entonces art. 113; se trata de los Reglamentos CEE 2340/90 (*DOCE* L 213, 9-8-1990) y 3155/90 (*DOCE* L 304, 1-11-1990) dirigidos a hacer efectivo el embargo económico contra Irak; además de la Decisión de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo 90/414 CECA (*DOCE* L 213, 9-8-1990), adoptada con el mismo objetivo en el ámbito de los productos CECA. Siguiendo lo dispuesto por el C. de S., la CEE puso fin al embargo económico contra Kuwait una vez se retiraron las tropas iraquíes del territorio de este Estado, mediante el Reglamento CEE 542/91 (*DOCE* L 60, 7-3-1991); y posteriormente modificó el régimen jurídico aplicable al embargo económico contra Irak mediante los Reglamentos CEE 811/91 (*DOCE* L 82, 28-3-1991) y 1194/91 (*DOCE* L 115, 8-5-1991); y en lo que respecta a la citada Decisión es modificada por las Decisiones 91/125/CECA (*DOCE* L 82, 7-3-1991) y 91/265/CECA (*DOCE* L 127, 23-5-1991).

⁵ La CEE y sus Estados miembros, tras adoptar por su cuenta algunas medidas sancionadoras al inicio del conflicto yugoslavo a finales de 1991 (los Estados miembros se adelantaron a la Resolución 713 [1991] mediante la que se establecía un embargo de armas, y la CEE llevó a cabo la suspensión de los protocolos financieros y la posterior denuncia del acuerdo de cooperación entre la CEE y Yugoslavia...: *vid. Bol. CE* 7/8-1991, 1.4.3), posteriormente, en cumplimiento de la Resolución 757 (1992) del C. de S. la CEE aprobará el Reglamento 1432/92 por el que se prohíbe el comercio entre la CEE y las Repúblicas de Serbia y Montenegro (*DOCE* L 115, 3-6-1992), completado por el Reglamento 1433/92 por el que se aplica la prohibi-

Libia⁶, Haití⁷ y Angola (UNITA)⁸, ya en los primeros años de la década de los noventa, los Estados miembros, tras el correspondiente acuerdo, por supuesto adoptado por unanimidad, en el seno de la Cooperación Política Europea (CPE), van a decantarse por esta segunda opción, y sin perjuicio de que en algún supuesto se haga uso del art. 235 (nuevo art. 308) cuando la medida no pueda ser objeto de regulación por la vía del art. 113 pero sí se sitúe dentro de los objetivos de la CEE⁹.

ción de vuelos (*ibid.*); seguido de la Decisión 92/285 CECA de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo para aplicar un embargo comercial respecto de los productos pertenecientes al ámbito competencial CECA (*DOCE* L 115, 3-6-1992). Y a continuación, para endurecer las sanciones económicas en cumplimiento de las Resoluciones 787 (1992) y 820 (1993), se adoptan los Reglamentos CEE 2655/92 (*DOCE* L 266, 12-9-1992), 2656/92 (*ibid.*) y 990/93 (*DOCE* L 102, 28-4-1993), y la Decisión 93/235/CECA (*ibid.*).

⁶ En cumplimiento de la Resolución 748 (1992) del C. de S. en la que se impone un embargo de armas y aéreo, así como la reducción del personal diplomático libio en el extranjero, el Consejo adoptará el Reglamento CEE 945/92 (*DOCE* L 101, 15-4-1992), por el que se aplica en sede comunitaria el embargo aéreo contra Libia, cuya base jurídica es el art. 113; mientras que las otras dos medidas son aplicadas por los Estados miembros a través de sus respectivos ordenamientos internos; si bien los Estados miembros ya las venían aplicando desde 1986 tras la aprobación de una Declaración CPE a tal efecto: *vid. Bol. CE*, 4-1986, 2.4.1. a 2.4.4.

⁷ *Vid.* el Reglamento CEE del Consejo 1608/93 por el que se impone un embargo contra Haití sobre petróleo y determinados productos derivados del petróleo (*DOCE* L 155, 26-6-1993), aprobado para dar cumplimiento en el plano comunitario a las medidas decididas por el C. de S. mediante su Resolución 843 (1993), consistentes en un embargo de armas y petróleo y el bloqueo de los activos que los dirigentes haitianos tuvieran en el extranjero; de las tres sólo se ejecuta en sede comunitaria el embargo de petróleo; ejecutándose las otras dos por los Estados miembros en sus ordenamientos internos.

⁸ *Vid.* el Reglamento CEE del Consejo 2967/93 por el que se aplica el embargo de petróleo decidido por el C. de S. contra la UNITA mediante su Resolución 864 de 1993 (*DOCE* L 268, 29-10-1993); mientras que el embargo de armas decidido por el C. de S. en esa misma resolución será aplicado por los Estados miembros a través de sus ordenamientos internos.

⁹ En el caso del Reglamento CEE 3541/92 (*DOCE* L 361, 10-12-1992), mediante el que se da cumplimiento a la Resolución 687 (1991) del C. de S. por la que se prohíbe satisfacer las reclamaciones iraquíes relativas a contratos y transacciones afectados por la Resolución 661 (1990) y por resoluciones conexas, ante la imposibilidad de acudir al art. 113, el Consejo expresamente sostiene que «Considerando que el Tratado no prevé, para la adopción del presente Reglamento, más poderes de acción que los del artículo 235 (actual 308)»; por lo que fundamenta el citado Reglamento en el artículo 235.

Más en particular, en el ámbito del TCECA la técnica jurídica esgrimida por los Estados miembros consiste en la adopción, siempre tras el pertinente acuerdo en la CPE, de Decisiones de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, fundamentadas jurídicamente mediante una genérica remisión al TCECA (*vid.* asuntos de Irak, ex-Yugoslavia y Haití). Al carecer el TCECA de un asidero jurídico en el que fundamentar la aplicación de medidas sancionatorias referidas al carbón y al acero, los Estados miembros harán uso de esta peculiar técnica jurídica que posee al mismo tiempo características propias del Derecho internacional público y del ordenamiento jurídico comunitario, si bien hay que destacar que la jurisprudencia del TJCE ha excluido que tales decisiones estén sometidas al control de legalidad¹⁰.

A lo anterior hay que añadir la incipiente práctica que desde mediados de los ochenta, tras la entrada en vigor del Acta Única Europea, se desarrolla en el seno de la CPE dirigida a que los Estados se consulten para, si así lo acuerdan por unanimidad, adoptar declaraciones en las que manifiesten «posiciones comunes» y en su caso pongan en práctica «acciones comunes», cuyos efectos jurídicos estarán sometidos al Derecho internacional público¹¹, con el objetivo de cumplir del modo más eficaz posible las sanciones decididas por el C. de S. que no afectan a competencias comunitarias, como lo era en aquel momento el bloqueo de los haberes en el extranjero del Estado sancionado, el embargo de armas (en aplicación del art. 223 del TCEE), la reducción de relaciones diplomáticas y otras¹². Por supuesto, los actos normativos adoptados en la CPE de-

¹⁰ Cf. MANGAS MARTÍN, A., y LIÑÁN NOGUERAS, D.J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 2.ª ed., Madrid, 1999, pp. 76 y 194; para Díez-Hochleitner, J., «La interdependencia entre el Derecho internacional y el Derecho de la Unión Europea», *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, 1998, 39-88, p. 82, «tales decisiones se presentan... como acuerdos en forma simplificada para los que, sin embargo, los ordenamientos constitucionales no parecen estar adaptados. Así, su adopción no se acompaña normalmente de la correspondiente tramitación parlamentaria en los Estados miembros —al menos en España—, obligando a quienes pretenden justificar la acción de los representantes gubernamentales a configurarlas como meros acuerdos de naturaleza política o *no normativos*».

¹¹ Sobre el alcance jurídico de las obligaciones asumidas por los Estados miembros en el seno de la CPE, *vid.* FERNÁNDEZ LIESA, C.R., *Las bases de la política exterior europea*, Madrid, 1994, pp. 85-95 y 108-118.

¹² Así por ejemplo, en la crisis del Golfo los Doce, adelantándose dos días a la aplicación de medidas sancionatorias por el C. de S., llevaron a cabo una Declaración el 4 de agosto de 1990 mediante la que decidieron, entre otras medidas, la

berán ser cumplidos por los Estados miembros a través de sus respectivos ordenamientos internos. No obstante, en algunos asuntos los Estados miembros dejarán de lado la CPE; así, las sanciones decididas por el C. de S. en los asuntos de Liberia (Resolución 788 [1992]) y Somalia (Resolución 733 [1992]) no recibieron ninguna respuesta en sede comunitaria, ni tampoco fueron objeto de atención en el seno de la CPE, al limitarse el C. de S. en ambos casos a aplicar un embargo de armas, ejecutado directamente por los Estados miembros en sus respectivos ordenamientos internos gracias a la previsión contenida en el entonces art. 223 del TCEE (actual art. 296).

Pero volviendo al ámbito competencial del TCEE, cabe señalar que la solución consistente en el recurso al entonces art. 113 resultaba preferible a la utilización del art. 224, según el cual corresponde a los Estados miembros la aplicación de las sanciones decididas por el C. de S. en sus respectivos ordenamientos internos, con un único condicionante: los Estados miembros deben consultarse para adoptar de común acuerdo —es decir, por unanimidad— «las disposiciones necesarias para evitar que el funcionamiento del mercado común resulte afectado por las medidas que un Estado miembro pueda verse obligado a adoptar... para hacer frente a las obligaciones contraídas por el mismo para el mantenimiento de la paz y seguridad internacional»; y siempre sin perjuicio de que la Comisión vele para que las medidas que se adopten no tengan por efecto falsear las condiciones de competencia en el mercado común y de que en última instancia el TJCE controle que ningún Estado miembro abusa de las facultades previstas en esta disposición, en cuyo caso el TJCE resolverá a puerta cerrada (como se prevé en el art. 225, nuevo art. 298).

Es innegable que, en comparación al mecanismo de las simples consultas previstas en el artículo 224, se consigue una mayor seguridad jurídica para todos operadores jurídicos si el cumplimiento de las sanciones decididas por el C. de S. se lleva a cabo mediante actos normativos adoptados por las instituciones comunitarias, sobre todo reglamentos, caracterizados por su primacía y efecto directo en sus relaciones con los ordenamientos internos, lo que garantiza una aplicación más uniforme de las sanciones de N.U. en todos los Estados miembros, y, en definitiva, permite alcanzar una mayor eficacia en la aplicación de las sanciones decretadas por N.U.

congelación de los activos iraquíes en el territorio de los Estados miembros, el embargo de la venta de armas y otros equipos militares a Irak y la suspensión de toda cooperación en el ámbito militar con Irak: *vid. Bol. CE*, 7/8-1990, 1.5.11.

No obstante, la vía del artículo 113 no era en absoluto del todo idónea, porque en última instancia pretendía sustituir espuriamente la falta en los Tratados constitutivos de una disposición que regulara de forma expresa la aplicación de las sanciones decididas por el C. de S. a través de actos normativos comunitarios. Por ello, el recurso al artículo 113, en el que como es sabido se regula la política comercial común, resultaba en buena medida forzado¹³ y no respondía sino a la necesidad que tenían los Estados de hacer uso de los procedimientos y actos normativos comunitarios con el fin de ejecutar del modo más uniforme y eficaz posible las sanciones adoptadas por el C. de S. que afectaban a competencias comunitarias, y siempre tras la pertinente decisión por unanimidad en el seno de la CPE.

No es de extrañar, en este sentido, que la doctrina, ante la práctica habida antes de la entrada en vigor del TUE en los asuntos, como ya hemos dicho, de Rodesia, Sudáfrica, Irak, Libia, Ex-Yugoslavia, Haití y Angola (UNITA), llevara a cabo valoraciones bastante críticas sobre el proceder de los Estados miembros y de la CEE desde la perspectiva del buen

¹³ Como destaca GONZÁLEZ ALONSO, *Política comercial y relaciones exteriores de la Unión Europea*, Madrid, 1998, pp. 345-346, los Reglamentos adoptados para dar cumplimiento a las sanciones del C. de S. en los asuntos de Irak, Libia y antigua Yugoslavia, fundamentados en el artículo 113, además de aplicar un embargo comercial, también incluían, sobre todo a causa de las premuras de tiempo, medidas restrictivas referidas a la prestación internacional de determinados servicios y a la interrupción de las comunicaciones, en particular el transporte aéreo, lo que motivó que al aprobarse en el Consejo se acompañaran de una declaración en la que se preveía expresamente que no constituían un precedente que en el futuro pudiera ser invocado para reivindicar una competencia general de la CEE en tales materias. Cabe añadir que en concreto en lo que se refiere a las medidas restrictivas en materia de transporte aéreo, en el procedimiento que se desarrolló ante el TJCE en su Dictamen 1/94, la Comisión invocó la práctica comunitaria que estamos comentando con el objetivo de demostrar el alcance del artículo 113; pero el TJCE sostuvo que «Dichos precedentes carecen de fuerza probatoria. Tal como ha subrayado con razón el Parlamento Europeo, dado que el embargo afecta en primer lugar a la exportación e importación de productos, no habría podido ser eficaz si no se hubiera decidido simultáneamente la interrupción de los servicios de transporte. Esta medida se presenta como el complemento obligado de la medida principal. Por lo tanto, los precedentes carecen de pertinencia en lo que respecta a la cuestión de si la Comunidad tiene una competencia exclusiva, con arreglo al artículo 113, para celebrar Acuerdos internacionales en materia de transportes»: *vid. TJCE, Dictamen de 15 de noviembre de 1994, Competencia de la Comunidad para celebrar los Acuerdos resultantes de la Ronda Uruguay del GATT, Rec 1994, p. 1-5267, párrafo 51.*

funcionamiento del ordenamiento comunitario. Se destacaba a este respecto, la inseguridad jurídica reinante y la confusión existente entre la esfera intergubernamental y la comunitaria a que conducía esta práctica; sin que, eso sí, se cuestionara la legalidad de tal actuación desde el punto de vista jurídico-internacional al tratarse de la ejecución de sanciones decididas por el C. de S.¹⁴.

Pero ante la falta en el TCEE de una disposición que expresamente ofreciera una mejor alternativa y, sobre todo, el consenso desarrollado entre los Estados miembros, lo cierto es que las instituciones comunitarias — Consejo y Comisión— optaron por apoyarse en el artículo 113 para el cumplimiento de las sanciones del C. de S. en el ordenamiento comunitario, dejando de lado, con alguna excepción como hemos visto en el asunto de Irak, la aplicación del art. 235.

La propia jurisdicción comunitaria ha mostrado su conformidad con este proceder de las instituciones comunitarias en varias Sentencias referidas a la aplicación de sanciones en el asunto de la ex-Yugoslavia planteadas como cuestiones prejudiciales¹⁵. En estas decisiones el TJCE mantiene una jurisprudencia en líneas generales respetuosa con el cumplimiento de las obligaciones que emanan del Capítulo VII de la Carta de las N.U. a cargo de los Estados miembros de la Comunidad, y al mismo tiempo cargada de prudencia con relación a una materia sobre la que hasta ahora los tribunales internos de los Estados miembros han sido bastante reticentes

¹⁴ Cf. ABELLÁN HONRUBIA, V., «Presupuestos de una política común en materia de relaciones exteriores y de seguridad», *RIE*, vol. 19 (1992), 9-35, pp. 20-23 y más en concreto p. 23; DAVÍ, A., *Comunità Europee e sanzioni economiche internazionali*, Milano, 1993, pp. 222-505; FERNÁNDEZ LIESA, C.R., *op. cit.*, pp. 211-225 y 243-249; GONZÁLEZ ALONSO, L.N., *op. cit.*, pp. 338-346; PAVONI, R., «UN Sanctions in EU and National Law: The *Centro-Com* Case», *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 48 (1999), 582-612, pp. 587-592; PÉREZ-PRAT DURBÁN, L., *op. cit.*, pp. 27-138; y del mismo autor «Sanciones Económicas comunitarias. Dos casos paradigmáticos: las crisis yugoslava y libia», *Gaceta Jurídica de la CEE y de la Competencia*, D-16 (1992), 167-219, pp. 182-214.

¹⁵ Se trata de los asuntos *Bosphorus Hava* (Sentencia del TJCE, de 30 de julio de 1996, C-84/95, *Rec.* 1996, p. I-3978), *Centro Com* (Sentencia del TJCE, de 14 de enero de 1997, C-124/95, *Rec.* 1997, p. I-114) y *Ebony* (Sentencia del TJCE de 27 de febrero de 1997, asunto C-177/95, *Rec.* 1997, p. I-1131). *Vid.* en la doctrina los comentarios de GONZÁLEZ ALONSO, L.N., *op. cit.*, pp. 366-371; y OLESTI RAYO, A., «Algunas cuestiones sobre la adopción de sanciones económicas por la Comunidad Europea contra la República Federativa de Yugoslavia», *RDCE*, vol. I (1997), 195-213, *passim*.

a la hora de entrar a valorar jurídicamente la actuación de sus respectivos gobiernos en este ámbito de la política exterior. Sin perjuicio de que el TJCE afirme su jurisdicción en estos asuntos al tratarse de medidas que afectan a competencias transferidas por los Estados miembros a las CCEE, respecto de las que se ha adoptado normativa comunitaria basada en el art. 113, que por supuesto está sometida a su control jurisdiccional¹⁶.

No hace mucho, el TPI ha confirmado esta jurisprudencia en su Sentencia de 28 de abril de 1998 en el asunto *Dorsch Consult*, con la que da respuesta al recurso de responsabilidad extracontractual planteado por la citada sociedad alemana, en la que abiertamente viene a aceptar la práctica seguida por las instituciones comunitarias antes de la entrada en vigor del TUE, al manifestarse del siguiente modo:

«..., con arreglo al artículo 25 de la Carta de las Naciones Unidas, únicamente los ‘Estados Miembros de las Naciones Unidas’ están obligados a aceptar y cumplir las resoluciones del Consejo de Seguridad de esta organización. Sin embargo, si bien es cierto que los Estados miembros de la ONU debían, por su condición de tales, adoptar todas las medidas necesarias para aplicar el embargo comercial contra Irak establecido por la Resolución 661 (1990), no es menos cierto que, para alcanzar este fin, aquellos Estados que además fueran miembros de la Comunidad sólo podían actuar en el marco del Tratado, ya que toda medida de política comercial común, como la instauración de un embargo comercial, es competencia exclusiva de la Comunidad con arreglo

¹⁶ En el asunto *Centro Com*, el TJCE sostiene, en relación al bloqueo de fondos yugoslavos destinados al pago de productos médicos exportados a la ex-Yugoslavia decidido por el Gobierno del Reino Unido al no haberse exportado tales productos desde su territorio sino desde un tercer Estado y a pesar de la autorización concedida por el Comité de sanciones de NU, que «..., si bien corresponde a los Estados miembros adoptar, en el ejercicio de su competencia nacional, medidas de política exterior y de seguridad, no es menos cierto que esas medidas deben respetar las disposiciones adoptadas por la Comunidad en el ámbito de la política comercial común, prevista por el artículo 113 del Tratado», y en este caso en particular las medidas decididas por el Reino Unido «...que restringen la libertad de exportación a nivel comunitario, equivalen a una restricción cuantitativa, dado que su aplicación constituye un obstáculo a los pagos que se efectúan en contrapartida de las mercancías expedidas a partir de otros Estados miembros y, por tanto, prohíbe esas operaciones de exportación»: *vid.* párrafos 27 y 42 de esta Sentencia citada en nota *Supra*.

al artículo 113 del Tratado. Sobre la base de estas consideraciones se adoptó el Reglamento n. 2340/90, en cuya exposición de motivos se afirma que ‘la Comunidad y sus Estados miembros han convenido en recurrir a un instrumento comunitario para garantizar una ejecución unificada en la Comunidad de las medidas relativas a los intercambios con Irak y Kuwait decididas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas’»¹⁷.

Además, el TPI se muestra contundente cuando señala que «*habida cuenta del objetivo de interés general tan fundamental para la comunidad internacional como el consistente en poner fin a la invasión y a la ocupación de Kuwait por Irak y en mantener la paz y la seguridad internacionales en la región, el perjuicio invocado por la demandante, aun cuando debiera calificarse de considerable..., no puede generar la responsabilidad de la Comunidad en el presente caso*»¹⁸. En definitiva, el TPI, al igual que ya había hecho con anterioridad el TJCE en los asuntos referidos a la aplicación de sanciones a la ex-Yugoslavia¹⁹, reconoce la trascendencia que tiene para los Estados miembros y por ende para la CEE, el cumplimiento de las obligaciones que emanan de la Carta de N.U.

III. LA NUEVA REGULACIÓN DEL TUE

Con carácter general, en el TUE, dentro del pilar intergubernamental PESC, se recoge expresamente como uno de los objetivos de la UE «el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacio-

¹⁷ Asunto T-184/95, *Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH*, contra Consejo de la Unión Europea y Comisión de las Comunidades Europeas, párrafo 74. Mediante su Sentencia de 15 de junio de 2000 en el asunto C-237/98, el TJCE desestima el recurso de casación interpuesto contra la Sentencia del TPI citada, al considerar que dicha Sociedad no había demostrado haber sufrido un perjuicio real y cierto, condición inexcusable para que exista responsabilidad extracontractual por parte de la CE; en el mismo sentido se pronuncia el Abogado General Antonio la Pergola en sus Conclusiones sobre este asunto de 14 de diciembre de 1999: se pueden consultar, al igual que la Sentencia del TJCE citada en la dirección de internet, <http://europa.eu.int/jurisp>.

¹⁸ Asunto T-184/95 *Dorsch*, párrafo 88, la cursiva es nuestra.

¹⁹ *Vid.* los párrafos 23 a 26 de la Sentencia del TJCE en el caso *Bosphorus*, y el párrafo 38 de la Sentencia del TJCE en el caso *Ebony*, ambas citadas en nota *supra*.

nal, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas,...» (art. 11), lo que viene a expresar formalmente el compromiso de la UE en el respeto de la Carta de N.U, como se repite en el art. 19 más en concreto en referencia a los Estados miembros de la UE que son miembros permanentes del C. de S. Como acabamos de ver, este compromiso ha sido reconocido por la jurisdicción comunitaria en varias sentencias referidas a casos planteados con anterioridad al TUE.

Tras la entrada en vigor del TUE, debemos *ab initio* diferenciar entre *las medidas que afectan a competencias comunitarias* de las que quedan fuera de los títulos competenciales contemplados en el TCE, por lo que la ejecución de éstas últimas queda al margen de la CE. En el primer supuesto, con la finalidad de solventar los problemas que planteaba el recurso al art. 113 en la ejecución de tales medidas, el TUE introduce dos nuevas disposiciones —que no han sido objeto de ninguna modificación por el Tratado de Amsterdam— que regulan expresamente la aplicación de sanciones económicas por la CE. Con estas dos disposiciones se pretende evitar el recurso al art. 113 como fundamento jurídico para la aplicación de sanciones del C. de S., como así ha ocurrido en la práctica desde la entrada en vigor del TUE según comprobaremos en el siguiente epígrafe.

Se trata, por una parte, del vigente art. 301 (antiguo art. 228 A), dedicado expresamente a regular, con carácter general, la aplicación de medidas sancionatorias por la CE, que pueden consistir, según la redacción del citado precepto, en la interrupción o la reducción parcial o en su totalidad de las relaciones económicas con uno o varios terceros países. Por otra, el art. 60 (antiguo art. 73 G) contempla la aplicación del procedimiento previsto en el art. 301, del que a continuación daremos cuenta, para adoptar medidas sancionatorias referidas a los movimientos de capitales y sobre pagos respecto de terceros países.

Estos dos artículos no regulan específicamente la ejecución de las sanciones decididas por el C. de S. Tienen un ámbito de aplicación más amplio referido a la adopción de medidas sancionatorias, hayan sido o no decididas previamente por el C. de S. En terminología iusinternacionalista, se puede decir por tanto que ambos artículos cubren, por una parte, las denominadas sanciones en sentido estricto; esto es, las medidas decididas por una organización internacional en el marco de su tratado constitutivo contra alguno de sus Estados miembros —sin duda el supuesto más importante lo constituye la regulación contenida en el Capítulo VII de la Carta

de NU—²⁰. Por otra, las medidas descentralizadas adoptadas frente a terceros Estados en el marco del Derecho internacional general, posibilidad ésta última de la que ya ha hecho uso la UE en los últimos años, si bien no constituye el objeto del presente estudio²¹.

La aplicación del art. 301 —al igual que la del art. 60, puesto que se hace uso del mismo procedimiento en ambos preceptos— viene condicionada a la previa adopción de una posición común o una acción común según las disposiciones de la PESC. El mecanismo se inicia con una decisión en la estructura intergubernamental y su posterior ejecución en el marco del TCE a cargo del Consejo quien tomará las «medidas urgentes necesarias» por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión. La propuesta de la Comisión se convierte así en una *conditio sine qua non* para la adopción por el Consejo de las medidas. Por supuesto, el Consejo podrá modificarla por unanimidad; pero en todo caso, si la Comisión no lleva a cabo la propuesta el Consejo no podrá adoptar acto normativo alguno. Si se diese este supuesto en la práctica —en el objeto de nuestro estudio que tal cosa ocurra se convierte casi en una hipótesis de laboratorio al tratarse de la ejecución de las sanciones decididas por el C. de S.—, o bien el Consejo podría plantear, si las premuras de tiempo no lo impidieran, un recurso por omisión ante el TJCE; o con toda seguridad los Estados acudirían al art. 297 para cumplir las sanciones del C. de S. a través de sus ordenamientos internos.

²⁰ Aunque desde luego no es el único; precisamente *ad intra* de la UE el art. 7 del TUE prevé la aplicación de sanciones contra los Estados miembros que sean responsables de una violación grave y persistente de los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho. Los artículos 60 y 301 no son de aplicación contra los Estados miembros de la UE, ya que como se dice expresamente en su tenor literal se aplican a terceros países.

²¹ Sin perjuicio de que en el futuro podamos abordar el estudio de la práctica descentralizada de la UE en los asuntos de Myanmar, Nigeria, Serbia y Montenegro (Kosovo)... Así por ejemplo, recientemente el Consejo aprobó la Posición Común 2000/346/PESC relativa a Myanmar, seguida del Reglamento CE 1081/2000 del Consejo por el que se prohíbe la venta a Myanmar de equipos que puedan ser utilizados para la represión interior o en acciones de terrorismo y se congelan los capitales de los altos cargos del Gobierno de ese Estado (*DOCE* L 122, 24-5-2000). Este Reglamento se fundamenta en los artículos 60 y 301, tras la aprobación de la citada Posición Común; y en ambos se hace referencia a las violaciones graves y masivas de los derechos humanos que se están cometiendo en Myanmar como justificación jurídico internacional de las medidas adoptadas por la UE.

No se prevé ninguna consulta al PE; por lo que no participa en la puesta en práctica del art. 301, asumiendo el papel de convidado de piedra en la aplicación de sanciones de NU. Esta solución se explica por el origen intergubernamental del mecanismo de aplicación del art. 301, y se puede justificar en aquellos casos en los que la premura de tiempo en la ejecución de sanciones del C. de S. impida la previa consulta al PE. Pero en el futuro se debería reconsiderar el ostracismo al que se somete al PE en este ámbito de las relaciones exteriores de la CE, regulando la previa consulta no vinculante al PE para la aplicación de esta disposición, salvo, como hemos dicho, en casos de urgencia (por ejemplo, en la aplicación de medidas como el bloqueo de los haberes en el extranjero)²².

Por otra parte, aunque hasta ahora no se haya planteado ningún supuesto en la práctica, según el tenor literal del art. 301 el TJCE podrá tener competencia para verificar si la Posición Común que constituye el presupuesto de la aplicación del art. 301 se ha adoptado válidamente, de conformidad con las normas del TUE; de otro modo el acto comunitario será nulo²³. Por esta vía, el TJCE podrá extender su competencia a las disposiciones de la PESC, aunque de forma bastante limitada a causa del carácter intergubernamental de la PESC, como se demuestra en la redacción general y cargada de conceptos indeterminados de muchos de los preceptos que la regulan, la regla general de la adopción por unanimidad de sus

²² Somos conscientes de que en los sistemas constitucionales de los Estados miembros tampoco se prevén cauces demasiado efectivos de participación y/o de control parlamentario de la política exterior de sus respectivos gobiernos en la materia objeto de nuestro estudio; pero ello no debe servir de impedimento para que, al menos en el pilar comunitario, se desarrollen mecanismos que permitan la participación del PE en la formulación de las relaciones exteriores de la CE en este ámbito. E incluso, aún valorando positivamente la regulación contenida en el vigente art. 21 del TUE, cabría hacer lo propio en la adopción de decisiones en la PESC, a través de la previa consulta no vinculante al Parlamento Europeo; y más en particular se podrían establecer cauces de cooperación entre el PE y los parlamentos nacionales: cf. FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, J.J., «El Tratado de Amsterdam y la política exterior y de seguridad común de la Unión: análisis crítico desde la óptica del Parlamento Europeo», *RDCE*, vol. 3 (1998), 79-111, p. 90; GONZÁLEZ ALONSO, L.N., *op. cit.*, p. 349, nota 35; LIÑÁN NOGUERAS, D.J., «La política exterior y de seguridad común de la Unión Europea en la perspectiva de la reforma de 1996», *Gaceta Jurídica CE*, B-111 (1996), 5-13, pp. 9-10; SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.I., «La Unión Europea y su política exterior y de seguridad», *RIE*, vol. 20 (1993), 773-797, pp. 783-785.

²³ KARAGIANNIS, S., «Sanctions internationales et droit communautaire. A propos du règlement 1901/98 sur l'interdiction de vol des transporteurs yougoslaves», *RTD eur.*, vol. 35 (1999), 363-394, p. 371; LANG, A., *loc. cit.*, pp. 575-577.

actos y la escasa participación de la Comisión y del Parlamento en el proceso de toma de decisiones. En todo caso, en aplicación del art. 46 del TUE, aunque el acto comunitario fuera declarado nulo, el TJCE no podría declarar la nulidad del acto PESC; si bien es de preveer que en este supuesto el Consejo tomaría en consideración la Sentencia del TJCE referida al acto comunitario, para derogar o modificar a su vez el acto PESC.

El art. 301 se convierte así en una «pasarela» que conecta el pilar PESC con el pilar comunitario, de modo que «la intervención de la estructura de cooperación precede temporalmente a la actuación comunitaria y, además —y esto es lo importante—, sustenta jurídicamente esa actuación»²⁴. Es más, la redacción del art. 301 parece subordinar el obrar de la CE a la decisión en el ámbito PESC, ya que se prevé que una vez adoptada la posición común o la acción común «el Consejo adoptará las medidas urgentes necesarias»; por su parte, el art. 60 es más respetuoso con la autonomía de decisión del Consejo al regular que este órgano «podrá tomar las medidas». A pesar de los matices de redacción de ambos preceptos, no cabe duda de que el Consejo tendrá plena autonomía para adoptar o no el acto normativo comunitario, si bien esta última posibilidad resulta bastante hipotética porque previamente ha existido unanimidad en el seno PESC, y en particular en el objeto de nuestro estudio se trata del cumplimiento de sanciones de N.U. que son obligatorias para todos los Estados miembros, lo que a buen seguro favorece que se alcance la unanimidad.

A este respecto, cabe destacar que en el Título V del TUE dedicado a la PESC se regula la adopción de decisiones por regla general por unanimidad y en algunos casos por mayoría cualificada. Tras la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam se han ampliado las posibilidades para que se adopten acciones comunes y también posiciones comunes por mayoría cualificada cuando se adopten decisiones basadas en estrategias comunes; asimismo se prevé la llamada «abstención constructiva» de los Estados miembros... Pero al final, el sistema de adopción de decisiones en la PESC ofrece como resultado «una tela de Penélope que teje y desteje el proceso de decisión»²⁵, que en la práctica hasta ahora ha conducido a un predominio absoluto de la unanimidad.

²⁴ ROBLES CARRILLO, M.A., «La posición del TJCE en el Tratado de la Unión Europea: alcance y consecuencias de los artículos C y L», *RIE*, vol. 21 (1994), 809-844, p. 831.

²⁵ ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., «Proceso de decisión y equilibrio institucional en la acción exterior europea», en MARIÑO MENÉNDEZ, F.M. (ed.), *Acción*

Al mismo tiempo se mantiene el art. 297, que como ya hemos visto permite a los Estados miembros el cumplimiento de las sanciones del C. de S. que afectan a competencias comunitarias a través de sus respectivos ordenamientos internos. Como insistiremos *infra*, la razón por la que no se ha derogado este precepto a pesar del desarrollo de la PESC tras la entrada en vigor del TUE, no puede ser otra que la propia voluntad de los Estados dirigida a controlar la aplicación de sanciones internacionales, motivo por el que han preferido prever expresamente una puerta abierta para utilizarla en el caso de que no se alcance la unanimidad en la PESC y por consiguiente no sea posible adoptar acto comunitario alguno por la vía del art. 301. De modo que en el caso de las sanciones que afecten a competencias comunitarias, al menos en teoría cabe su ejecución tanto en sede comunitaria, como directamente a través de los ordenamientos internos de los Estados en aplicación del art. 297²⁶.

Cabe añadir, que el art. 60 contiene, a diferencia del art. 301, una previsión *ad hoc*, según la cual todo Estado, sin perjuicio del art. 297 y mientras el Consejo no haya adoptado ninguna medida sancionatoria de las previstas en el primer párrafo del art. 60, podrá por su cuenta y por causas justificadas («razones políticas graves y por motivos de urgencia»), adoptar medidas unilaterales contra un tercer Estado en el ámbito de los movimientos de capitales y de los pagos. A este respecto se prevé, y ésta es en última instancia la particularidad que introduce este precepto en relación al art. 297, que sea el Consejo por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión el que ponga fin a las medidas impuestas por el Estado miembro de forma unilateral, informando posteriormente al PE a través de su presidente. Se debe entender que la aplicación de esta última previsión tendrá lugar una vez se haya puesto en marcha la aplicación del

Exterior de la Unión Europea y comunidad internacional, Madrid, 1998, 85-112, pp. 106-109, cita en p. 108; *cf.* sobre la reforma del Tratado de Amsterdam en este punto, BERMEJO GARCÍA, R., «La política exterior y de seguridad común y el Tratado de Amsterdam», *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja*, vol. 3 (1998), 2-19, pp. 11-12; FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, *loc. cit.*, pp. 88-90.

²⁶ Para OLESTI RAYO, A., *loc. cit.*, p. 204, tras la entrada en vigor del TUE, la posibilidad de que los Estados miembros adopten por su cuenta medidas en cumplimiento de sus obligaciones en el campo del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales por la vía del art. 297 «parece quedar delimitad[a] cuando no todos los Estados miembros estén compelidos al cumplimiento de dichas obligaciones», supuesto que como vamos a comprobar en el siguiente epígrafe no se ha dado hasta ahora.

art. 60.1 previa adopción de una posición común. Hasta ahora, el párrafo segundo del art. 60 —un buen ejemplo que demuestra que la libre circulación de capitales ha sido considerada tradicionalmente como uno de los reductos de la soberanía de los Estados en el ámbito de su política exterior— no ha tenido ninguna aplicación en la práctica.

Por otra parte, las reformas de Maastricht y Amsterdam no han aportado ninguna regulación específica al TCECA en esta materia, lo que merece ser objeto de crítica; desde luego, con una disposición específica de contenido análogo a los art. 301 y 60 del TCE se lograría una mayor seguridad jurídica en el ámbito del TCECA. Como comprobaremos enseguida, en algunos asuntos de la práctica se ha seguido haciendo uso de las Decisiones adoptadas por los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el Consejo, mediante una remisión genérica al TCECA; si bien, esta práctica se ha abandonado en los últimos años al aplicarse el embargo comercial de los productos CECA a través de un reglamento CE.

En lo que respecta a *las sanciones que no afecten a competencias comunitarias*, del TUE se deducen dos posibilidades. Por una parte, cabe que su ejecución se origine en un acto normativo sometido al Derecho internacional público adoptado en la estructura intergubernamental PESC, que deberá ser puesto en práctica en los ordenamientos internos de los Estados miembros. Es decir, los Estados miembros, a través del Consejo de la UE, tienen la oportunidad de manifestar públicamente mediante la adopción de una acción o de una posición común, su compromiso jurídico en el cumplimiento de las sanciones del C. de S. que no afecten a competencias comunitarias. Tal cosa ocurrirá cuando los Estados miembros, como ya hemos dicho hasta ahora siempre por unanimidad, así lo decidan en el seno del Consejo.

La segunda alternativa admite pocas dudas; en el caso de que los Estados miembros no hagan uso de los mecanismos y procedimientos de la PESC, tendrán que ejecutar directamente las sanciones decididas por el C. de S. en sus ordenamientos internos sin que se haya producido previamente la aplicación del TUE.

Se presenta así un complejo escenario en el cumplimiento por los Estados miembros de la UE de las sanciones decididas por el C. de S., en el que se interrelacionan y se superponen las estructuras intergubernamental y comunitaria del proceso de integración europea, además claro está de los ordenamientos internos de cada uno de los Estados miembros. Esta

complejidad es consecuencia de la propia estructura del TUE basaba en una artificial separación entre la PESC y el pilar comunitario, lo que a su vez se deriva de las dudas y temores que presentan los Estados miembros en el discurrir del proceso de integración europea en el ámbito de la política exterior de la UE, como con carácter general así lo demuestra la falta en el TUE de un reconocimiento expreso de la personalidad jurídico internacional de la UE, según insistiremos de nuevo en el siguiente epígrafe.

IV. LA PRÁCTICA DESDE LA ENTRADA EN VIGOR DEL TUE (1-11-1993 A 30-9-2000)

1. LA UE COMO «ORGANISMO INTERNACIONAL APROPIADO» DE LOS PREVISTOS EN EL ART. 48.2 DE LA CARTA

En la extensión de este trabajo no resulta posible llevar a cabo un estudio casuístico de la práctica protagonizada por la UE desde el 1 de noviembre de 1993 hasta la fecha de hoy en el cumplimiento de las sanciones decididas por el C. de S. en los asuntos de Irak²⁷, ex-Yugoslavia²⁸,

²⁷ Vid. la Posición Común 96/741/PESC que da cumplimiento a las Resoluciones del C. de S. que prevén excepciones al embargo contra Irak consistentes en la exportación de petróleo con fines humanitarios y para financiar el Fondo de Compensaciones, ejecutada mediante la Decisión de los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros de la CECA, reunidos en el seno del Consejo, 96/740/CECA, que deroga la anterior Decisión 90/414/CECA, a causa de la aprobación del Reglamento CE del Consejo 2465/96 en el que se incluye el embargo de los productos CECA ya que «por razones de transparencia y a la luz de todo lo sucedido desde la implantación del embargo, la legislación comunitaria por la que se aplican ciertos aspectos de las Resoluciones del Consejo de Seguridad ... antes citadas debería incorporarse en un instrumento comunitario amplio, en el que se incluyeran, entre otras cosas, los productos regulados por el Tratado constitutivo de la...» CECA; derogándose los Reglamentos CEE 2340/90 y 3155/90 (*DOCE* L 337, 27-12-1996).

²⁸ Tras la entrada en vigor del TUE, la UE optó por ejecutar en el pilar comunitario la prohibición de satisfacer las demandas o reclamaciones relativas a contratos o transacciones afectados por la aplicación de las sanciones económicas contra la República Federal Yugoslava (RFY), medida esta que había quedado pendiente de ejecución en el ámbito comunitario desde la aprobación de la Resolución 757

(1992) el 30 de mayo de 1992, por lo que había sido cumplida por los Estados miembros a través de sus respectivos ordenamientos internos (*vid.* a este respecto *supra* el asunto de Irak en el que la CEE ejecutó esta medida por la vía del art. 235). Con este fin se aprueba la Posición Común 94/366/PESC (*DOCE* L 165, 1-7-1994), ejecutada dos semanas después en el ordenamiento comunitario mediante el Reglamento CE 1733/94, acto normativo basado en el art. 228A (*DOCE* L 182, 16-7-1994).

A partir de entonces y durante todo el conflicto yugoslavo, la UE hará uso de las posibilidades que permiten los artículos 60 y 301 para ejecutar las sanciones del C. de S.; no sólo para la adopción de nuevas medidas sancionatorias, sino también respecto de todas las vicisitudes por las que atraviesan las ya adoptadas; a saber, la prórroga, modificación, suspensión y derogación. En la práctica, por regla general se aprueban el mismo día y se publican en la misma fecha en el *DOCE* la Posición Común y el Reglamento comunitario. Por razones de espacio omitimos la referencia al contenido concreto de las medidas adoptadas a lo largo del *iter* sancionador. Vid. a este respecto la Posición Común 94/672/PESC y la Posición Común 94/673/PESC; para su ejecución se aprueban los Reglamentos CE 2471/94 y 2472/94 (*DOCE* L 266, 15-10-1994); la Posición Común 95/11/PESC y el Reglamento CE 109/1995 (*DOCE* L 20, 27-1-1995); la Posición Común 95/150/PESC y el Reglamento CE 984/95 (*DOCE* L 99, 29-4-1995); la Posición Común 95/213/PESC y el Reglamento CE 1380/95 (*DOCE* L 138, 21-6-1995); la Posición Común 95/254/PESC, acompañada del Reglamento CE 1673/95 (*DOCE* L 160, 11-7-1995); la Posición Común 95/378/PESC y el Reglamento CE 2229/95 (*DOCE* L 227, 22-9-1995); completados con la Posición común 95/511/PESC, ejecutada mediante el Reglamento CE número 2815/95 y la Decisión 95/510/CECA de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo para suspender, respecto a la RFY, no así la parte serbiobosnia, la Decisión 93/235/CECA (*DOCE* L 297, 9-12-1995). Tomando como fundamento jurídico la Posición Común 95/511/PESC ya citada, tres meses más tarde se aprueba el Reglamento CE 462/96 por el que se suspenden los Reglamentos CEE 990/93 y CE 2471/94, y se derogan los Reglamentos CE 2472/94 y 2815/95; y la Decisión 96/201/CECA de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, por la que se suspende la Decisión 93/235/CECA y se deroga la Decisión 95/510/CECA; en la Decisión 96/201/CECA se advierte que «por razones de transparencia, la legislación comunitaria por la que se aplica la Resolución n° 1022 (1995) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas debería incorporarse a un instrumento comunitario global y que, por consiguiente, conviene derogar la Decisión 95/510/CECA» (*DOCE* L 65, 15-3-1996). Por último, la UE pone fin a las sanciones decididas por el C. de S., a *excepción del embargo de armas*, mediante la Posición Común 96/708/PESC, acompañada del Reglamento CE 2382/96 y de la Decisión 96/707/CECA (*DOCE* L 328, 18-12-1996). En efecto, a pesar de que el C. de S. pone fin también al embargo de armas contra la ex-Yugoslavia decretado en 1991, la UE lo mantendrá respecto a Serbia y Montenegro hasta la actualidad a través de la Posición Común 96/184/PESC (*DOCE* L 58, 7-3-1996).

Libia²⁹, Haití³⁰, Angola (UNITA)³¹, Ruanda³², Sudán³³, Afganistán³⁴, Sierra Leona³⁵, República Federativa de Yugoslavia (Kosovo)³⁶, y Etiopía y Eri-

²⁹ Vid. la Posición Común 93/614/PESC sobre la reducción de las relaciones económicas con Libia, de conformidad con la Resolución 883 (1993) del C. de S. (*DOCE* L 295, 30-11-1993), que se ejecuta en el ámbito comunitario mediante los Reglamentos CE 3274/93 y 3275/93 (los dos en *DOCE* L 295, 30-11-1993), con los que se pretende establecer un régimen unitario de sanciones contra Libia, razón por la que se deroga el Reglamento 945/92, y se establecen las siguientes medidas: embargo aéreo; prohibición de venta de equipo para el refinado y transporte de petróleo; se excluye del bloqueo de los fondos libios en el extranjero (¡medida ejecutada a través de los ordenamientos internos de los Estados miembros!) a los obtenidos con la venta de productos agrícolas y petróleo y sus derivados; y la prohibición de satisfacer las reclamaciones relativas a contratos y transacciones afectadas por la Resolución 883 (1993).

Ante la celebración del «juicio de Lockerbie» en la Haya, el Consejo adopta la Posición Común 1999/261/PESC (*DOCE* L 103, 20-4-1999); seguida del Reglamento CE 836/1999 (*DOCE* L 106, de 23-4-1999), con el objetivo de suspender las sanciones aplicadas a Libia de conformidad con la Resolución 1192 (1998) del C. de S., suspendiéndose para ello la aplicación del Reglamento 3274/93. Si bien hay que destacar que la citada Posición Común mantiene las medidas sancionatorias (embargo de armas, restricciones en la circulación del personal diplomático, etc.) adoptadas por los Estados miembros en 1986 en el ámbito de la CPE al margen de cualquier decisión del C. de S., que son derogadas, a excepción del embargo de armas, mediante la Posición Común 1999/611/PESC (*DOCE* L 242, 14-9-1999).

³⁰ Vid. la Posición Común 94/315/PESC sobre la reducción de las relaciones económicas a la que acompaña la Recomendación 94/313/CE del Consejo relativa a la suspensión de determinadas relaciones comerciales y financieras con Haití, basada en el entonces art. 73G, y en la que se solicita que los Estados miembros bloqueen los haberes de los dirigentes golpistas en el extranjero en cumplimiento de la Resolución del C. de S. 917 (de 6 de mayo de 1994; por tanto la UE tarda cerca de un mes en ejecutar las sanciones del C. de S. en este asunto); y de los Reglamentos CE 1263/94 (se establece un embargo comercial y la interrupción de las comunicaciones aéreas y navales) y 1264/94 (por el que se prohíbe satisfacer las reclamaciones de las autoridades haitianas relativas a contratos y transacciones afectados por las sanciones impuestas por el C. de S.), y de la Decisión 94/314 CECA (todos los actos normativos publicados en *DOCE* L 139, 2-6-1994).

Tras el retorno de Aristide a Haití el C. de S. pone fin a las medidas sancionatorias contra el país caribeño a través de la Resolución 944 (1994). Con este objetivo, el Consejo de la UE aprueba la Posición Común 94/681/PESC, ejecutada mediante el Reglamento CE 2543/94, por el que se deroga el Reglamento CE 1263/94; y la Decisión 94/680/CECA de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, por la que se deroga la Decisión 94/314/CECA (todos publicados en *DOCE* L 271, 21-10-1994).

³¹ La Posición Común 97/759/PESC, tiene como objetivo dar cumplimiento a las medidas previstas en las Resoluciones 864 (1993), 1127 (1997) y 1130 (1997) del C. de S. en las que se aplican sanciones contra la UNITA por no respetar el Plan de Paz; por una parte, dicha Posición Común establece restricciones a los viajes de los dirigentes y oficiales de la UNITA y sus familiares al territorio de los Estados miembros y el cierre de las oficinas de la UNITA en el extranjero; por otra, ejecuta en el ámbito comunitario mediante el Reglamento CE 2227/97 las siguientes medidas: embargo de petróleo y la interrupción de las comunicaciones aéreas (DOCE L 309, 12-11-1997). Con la Posición Común 98/425/PESC, se da cumplimiento a la Resolución 1173 (1998) del C. de S., en la que, por un lado, se prevén sanciones que no afectan a competencias comunitarias como es el caso de la prohibición de los contactos oficiales con los líderes de la UNITA, a excepción de los que se realicen con el objetivo de llevar a término el Plan de Paz (DOCE L 190, 4-7-1998); por otro, en lo que respecta a las sanciones que afectan a competencias comunitarias (bloqueo de los haberes en el extranjero de los dirigentes de la UNITA y embargo sobre el comercio de diamantes y el suministro de equipo minero y de vehículos motorizados y repuestos), su ejecución en el ordenamiento comunitario se realiza casi un mes después con el Reglamento CE 1705/98, por el que también se deroga el Reglamento 2229/97 (DOCE L 215, 1-8-1998), a pesar de que la entrada en vigor de las citadas medidas estaba prevista en la Resolución 1173 (1998) para el 1 de julio de 1998. Por último, se adopta el Reglamento CE 753/1999 de la Comisión —que tiene su fundamento jurídico en la habilitación que otorga el Reglamento 1705/98 antes citado— en el que se modifica, siguiendo las notificaciones del Comité de N.U., la lista de personas a las que se aplica el bloqueo de los haberes en el extranjero (DOCE L 98, 13-4-1999).

³² La Resolución 918 (1994) mediante la que el C. de S. impuso un embargo de armas contra Ruanda, fue ejecutada por los Estados miembros de la UE a través de sus respectivos ordenamientos internos en aplicación del art. 296 del TCE, sin que se acudiera a ningún acto PESC.

³³ En su Resolución 1054 (1996) el C. de S. impuso sanciones diplomáticas contra Sudán consistentes en la reducción del número de efectivos en las embajadas de Sudán y la restricción de los movimientos de sus diplomáticos y componentes del Gobierno que se encuentren en el extranjero, así como la prohibición de celebración de conferencias internacionales y regionales en Sudán; estas medidas fueron ejecutadas por los Estados miembros de la UE en sus ordenamientos internos sin la previa intervención de la PESC. Cabe recordar a este respecto que la UE, sin haber recibido ningún mandato ni autorización del C. de S., impuso por su cuenta un embargo de armas contra Sudán a través de la Posición Común 94/165/PESC (DOCE L 75, 17-3-1994).

³⁴ En este asunto, la UE, atendiendo al llamamiento realizado por el C. de S. en su Resolución 1267 (1996), aplica un embargo de armas mediante la Posición Común 96/746/PESC (DOCE L 342, 31-12-1996), confirmado posteriormente: *vid.* la Posición Común 98/108/PESC (DOCE L 32, 6-2-1998), y la Posición Común 99/73/PESC (DOCE L 23, 30-1-1999). Con la Posición Común 99/727/PESC se da cumplimiento a las medidas decididas por el C. de S. en su Resolución 1267 (DOCE

L 294, 16-11-1999), consistentes en la prohibición de vuelos y la congelación de capitales y otros recursos financieros de los talibanes según se detallará, tres meses más tarde —a pesar de que la Resolución del C. de S. preveía como fecha de inicio de aplicación de las sanciones el 14 de noviembre de 1999—, en el Reglamento CE 337/2000 (*DOCE* L 43, 16-2-2000). Por último, se aprueba el Reglamento CE 1272/2000 *de la Comisión* —gracias a la habilitación que se contiene a tal efecto en el Reglamento 337/2000— en el que, de conformidad con el Comité de sanciones de N.U., se actualiza y completa la lista de personas a las que se aplica las sanciones previstas en el Reglamento 337/2000 (*DOCE* L 144, 17-6-2000).

³⁵ Mediante la Posición Común 97/826/PESC, se da cumplimiento a la Resolución 1132 (1997) del C. de S. (*DOCE* L 344, 15-12-1997). En esta Posición Común se distinguen las medidas adoptadas en el seno PESC al margen del TCE (prohibición de tránsito en el territorio de los Estados miembros para los componentes de la Junta Militar y sus familiares adultos, así como la aplicación de un embargo de armas), de las que deben ejecutarse en sede comunitaria, tal y como se hace a través del Reglamento CE 2465/97; a saber, un embargo comercial referido al petróleo (*DOCE* L 344, 15-12-1997). El 27 de abril de 1998, para cumplir la Resolución 1156 (1998) del C. de S. mediante la que se pone fin a la prohibición de la venta y entrega de petróleo o derivados del mismo a Sierra Leona, se adopta la Posición Común 98/300/PESC, cuya ejecución en el ámbito comunitario se lleva a cabo a través del Reglamento CE 941/98 del Consejo (*DOCE* L 136, 8-5-1998). Con la Posición Común 98/409/PESC, se aplica la Resolución 1171 (1998) del C. de S. que tiene como objetivo imponer sanciones dirigidas específicamente a las fuerzas no gubernamentales de Sierra Leona, que siguen resistiéndose a la autoridad del Gobierno legítimo: (*DOCE* L 187, 1-7-1998); se trata de un embargo de armas y de la prohibición de la entrada o tránsito en el territorio de los Estados miembros de los dirigentes de la anterior junta militar y del Frente Unido Revolucionario, que serán designados por el Comité creado por el C. de S. a tal efecto. Más recientemente, se aprueba, en cumplimiento de la Resolución 1306 (2000) del C. de S., la Posición Común 2000/455/PESC mediante la que se prohíbe la exportación de diamantes en bruto de Sierra Leona en las condiciones impuestas por el C. de S. (*DOCE* L 183, 20-7-2000), medida que se ejecuta un mes más tarde en el ámbito comunitario a través del Reglamento CE del Consejo 1745/2000 (*DOCE* L 200, 8-8-2000), en el que se habilita a la Comisión para que modifique, siguiendo las decisiones del Comité de sanciones de NU, los anexos del Reglamento en los que se contienen las listas de diamantes cuya importación se prohíbe y los procedimientos de importación.

³⁶ Como hemos visto en nota *supra*, tras alcanzarse los Acuerdos de Dayton/París el C. de S. pone fin también al embargo de armas contra la ex-Yugoslavia decretado en 1991. Pero la UE lo mantendrá respecto a Serbia y Montenegro hasta la actualidad a través de la Posición Común 96/184/PESC (*DOCE* L 58, 7-3-1996), medida reafirmada mediante la Posición Común 98/240/PESC (*DOCE* L 95, 27-3-1998); por esta razón, la UE ya no adoptará ninguna Decisión para la ejecución de la Resolución 1160 (1998) de 31 de marzo, mediante la que el C. de S. impone un embargo de armas a la RFY a causa de las violaciones graves y masivas de los de-

trea³⁷. Por lo que nos vamos a limitar a llevar a cabo una valoración de conjunto, incidiendo en aquellos aspectos de la práctica que nos merezcan una mayor atención.

Como primera cuestión, del estudio de la práctica se observa que, por regla general, las sanciones del C. de S. se vienen aplicando por los Estados miembros, en un primer estadio a través del pilar intergubernamental de la UE, mediante la aprobación por el Consejo de un acto PESC, descartándose por principio la ejecución directa por los ordenamientos internos de los Estados sin ninguna intervención de la UE, con las excepciones que más abajo señalaremos.

El acto en cuestión adopta la forma de una Posición Común, y se aprueba por unanimidad; como es sabido, hasta la reforma de Amsterdam sólo se preveía la adopción de actos PESC por mayoría cualificada en el caso de las Acciones Comunes siempre que el Consejo, basándose en las orientaciones generales del Consejo Europeo, así lo decidiera por unanimidad. Tras la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, se permite la adopción tanto de Posiciones Comunes como de Acciones Comunes por mayoría cualificada previa determinación de una Estrategia Común por el Consejo Europeo, si bien tal posibilidad no se ha hecho efectiva hasta ahora.

El recurso a las posiciones comunes adoptadas por unanimidad se explica, además por supuesto de por la voluntad política que mantienen los Estados miembros a este respecto, en el hecho de que es necesario previamente adoptar una Estrategia Común por parte del Consejo Europeo para aplicar la regla de la mayoría cualificada, exigencia ésta que casa mal con las premuras de tiempo que suelen afectar a la aplicación de sanciones del C. de S. Con la adopción de Posiciones Comunes en vez de Acciones Comunes, la UE se remite en la ejecución de las sanciones del C. de S. bien a la CE por la vía de los artículos 60 y 301, bien a los ordenamientos internos de los Estados miembros; mientras que con las Acciones Comunes la UE podría ejecutar por si misma las sanciones del C. de S., ya que

rechos humanos cometidas en Kosovo. En los siguientes meses, la UE adoptará por su cuenta nuevas medidas sancionatorias contra Serbia y Montenegro basadas en el Derecho internacional general.

³⁷ Vid. la Posición Común 1999/206/PESC con la que en cumplimiento de la Resolución 1227 (1999) del C. de S. se aplica el embargo de armas contra Etiopía y Eritrea (*DOCE* L 72, 18-3-1999; y sucesivas prórrogas en *DOCE* L 257, 2-10-1999, L 73, 22-3-2000 y L 246, 30-9-2000).

éstas se «referirán a situaciones específicas en las que se considere necesaria una acción operativa de la Unión» (art. 14 del TUE).

Una vez aprobada la Posición Común, por una parte puede incluir sanciones que no afecten a competencias comunitarias como insistiremos enseguida. Por otra, en el caso de que así sea, el Consejo se remite en la aplicación de sanciones económicas a lo decidido por el C. de S. en la correspondiente Resolución, sin que se precise su contenido. Para ejecutar estas últimas medidas sancionatorias, las instituciones de la UE hacen uso de los arts. 60 y/ó 301 del TCE, dependiendo del contenido de las medidas sancionatorias, adoptándose por el Consejo, y a propuesta de la Comisión, los actos comunitarios que sean necesarios, normalmente Reglamentos. En estos Reglamentos de ejecución de las sanciones decididas por el C. de S., se utiliza la siguiente fórmula para motivar su fundamento jurídico: «visto el Tratado de la CE y en particular el [o los] artículo[s] 301 [y/ó 60]»; también se cita la Posición Común adoptada previamente en el seno PESC y la Resolución del C. de S. correspondiente.

Por tanto, el cumplimiento de las sanciones decididas por el C. de S. se lleva a cabo por los Estados miembros de la UE a través de las estructuras de cooperación intergubernamental y de integración comunitaria reguladas en el TUE. Como ya hemos dicho, no cabe duda de que son los Estados miembros de la UE los sujetos del ordenamiento internacional que están obligados a ejecutar las resoluciones del C. de S. Con este fin, se van a apoyar en el TUE, haciendo uso de las posibilidades que les permite el pilar intergubernamental PESC para adoptar posiciones comunes en las que los Quince se comprometen al cumplimiento de las sanciones del C. de S., tanto las que no afectan a competencias transferidas por los Estados miembros a las CE (prohibición de contactos oficiales, reducción de relaciones diplomáticas, prohibición de entrada y tránsito de determinadas personas, embargos de armas, y otras); como aquellas sanciones que sí entran dentro del título competencial regulado en el TCE, en este último supuesto a través de los art. 301 y 60 que permiten la adopción de los actos normativos comunitarios que sean necesarios.

Por su parte, el artículo 297 no ha recibido ninguna aplicación en los últimos años en lo que se refiere al cumplimiento de las sanciones del C. de S. que afectan a competencias comunitarias³⁸, a salvo lo ocurrido en

³⁸ No fue este el caso del contencioso mantenido entre la Comisión y Grecia a causa de la aplicación unilateral de sanciones económicas por el país helénico contra la antigua República Yugoslava de Macedonia en 1994, finalmente resuelto gra-

los asuntos de Haití y Libia como insistiremos en el siguiente epígrafe. Además, las sanciones que no afectan a competencias comunitarias son ejecutadas por los Estados en sus ordenamientos internos, pero por lo general tras una previa posición común adoptada en el seno de la PESC, cuya obligatoriedad jurídica se somete, como es sabido, al Derecho internacional público. Aunque aquí se aprecian algunas excepciones; como hemos visto en notas *supra*, en los supuestos del embargo de armas contra Ruanda y de las sanciones diplomáticas contra Sudán, tales medidas no recibieron ninguna atención en el seno de la PESC.

Aún con estas excepciones, se puede sostener que en los últimos años la UE se viene manifestando como un organismo internacional de los previstos en el art. 48 de la Carta a través del cual los Estados miembros llevan a cabo el cumplimiento de las sanciones del C. de S. A pesar de la falta de un reconocimiento expreso de la personalidad jurídico internacional en el TUE, *de facto* en su acción exterior la UE viene asumiendo algunos de los rasgos característicos de la subjetividad internacional. Desde el punto de vista del principio de efectividad no cabe duda de la importancia que viene asumiendo la UE como sujeto del ordenamiento internacional³⁹, como en particular se prueba en el objeto de nuestro estudio.

Si bien, este protagonismo de la UE se centra en la ejecución de las sanciones decididas por el C. de S. que no implican el uso de la fuerza; papel mucho más secundario, más bien de convidado de piedra, ha des-

cias al acuerdo alcanzado entre los dos Estados, lo que motivó que la Comisión desistiera del procedimiento entablado según el art. 225 (nuevo 298): *vid.* TJCE, auto de 29 de junio de 1994, *Comisión c. Grecia*, C-120/94 (Rec. 1994, p. I-3037) y las Conclusiones del Abogado General de 6 de abril de 1995; en la doctrina, *vid.* FORNASIER, R., «Quelques réflexions sur les sanctions internationales en droit communautaire», *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 402 (1996), 670-677, *passim*.

³⁹ *Cf.* MARTÍN y Pérez de Nanclares, J., «La reforma institucional y la cooperación reforzada en el Tratado de Amsterdam», *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, 1998, 89-144, pp. 98-103; TIZZANO, A., «La personnalité internationale de l'Union européenne», *Revue du Marché Unique Européen*, vol. 4 (1998), 11-40, pp. 31-34, quien también insiste en el reconocimiento implícito de la personalidad jurídico internacional de la UE que se puede deducir de un buen número de las disposiciones del TUE, en particular los Títulos I y VIII; al igual que se pueden apreciar algunos rasgos propios de un Estado federal en el proceso de integración europea a pesar de que los Estados miembros han evitado utilizar cualquier referencia a la vocación federal de la UE en las últimas reformas de los tratados constitutivos.

empeñado la UE en la ejecución de las autorizaciones para el uso de la fuerza otorgadas por el C. de S.; lo que no es más que una consecuencia de los escasos avances que se han producido hasta ahora en el desarrollo de una política europea común en materia de seguridad y defensa⁴⁰.

Cualquiera que sea el papel que desempeñe la UE en la ejecución de las sanciones decididas por el C. de S., debemos volver a insistir en que son los Estados miembros los obligados al cumplimiento de las sanciones del C. de S., y, por tanto, en caso de incumplimiento serían también los Estados miembros los responsables internacionalmente por transgresión del art. 25 de la Carta. Para evitar que tal cosa ocurra, cabe recordar la vigencia de los artículos 3 (obligación de coherencia del conjunto de la acción exterior de la UE en el marco de un sistema institucional único) y 11 (respeto de la Carta de NU como uno de los objetivos de la PESC) del TUE, y 10 (Obligación de los Estados miembros de adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento del TCE y de los actos de las insti-

⁴⁰ En esta dirección, en lo que se refiere a las medidas de mantenimiento de la paz mediante el despliegue preventivo de tropas, las misiones de asistencia humanitaria u otras que impliquen el uso de la fuerza que puedan ser decididas por el C. de S., también podrán ser aplicadas por la UE a través de las denominadas «misiones Petersberg» según se prevé en el art. 17.2 del TUE: «Las cuestiones a que se refiere el presente artículo incluirán misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz». A este respecto, el 10 de mayo de 1999, el Consejo adoptó la Decisión 1999/231/PESC, relativa a las modalidades prácticas de participación de todos los Estados miembros en las misiones a que se refiere el apartado 2 del artículo 17 del Tratado en las que la Unión recurra a la UEO (*DOCE* L 123, 13-5-1999); y en la misma fecha el Consejo aprobó la Decisión 1999/404/PESC sobre los Acuerdos de cooperación más intensa entre la Unión Europea y la Unión Europea Occidental (*DOCE* L 153, 19-6-1999). De hecho, en la década de los noventa, la UEO ha asumido una función casi simbólica en la aplicación de las sanciones del C. de S. en la crisis del Golfo, y con algo más de importancia en el asunto de la ex-Yugoslavia para hacer efectivo el control del embargo en el Adriático y en el Danubio, así como mediante el envío de una fuerza de policía a Mostar. Pero a la luz de lo ocurrido en el asunto de Kosovo en los últimos dos años, ha quedado de manifiesto que el progresivo desarrollo de una política común de seguridad y defensa de la UE se ve claramente subordinado a la OTAN. Cf. en la doctrina española sobre la política de seguridad y defensa comunes tras el Tratado de Amsterdam, las valoraciones de BERMEJO GARCÍA, R., *loc. cit.*, pp. 16-19; MANGAS MARTÍN, A., y LIÑÁN NOGUERAS, D.J., *op. cit.*, pp. 369-370; REMIRO BROTONS, A., «¿Qué ha significado el Tratado de Amsterdam para la PESC?», *GJ*, D-29 (1998), 71-104, pp. 90-102.

tuciones) en relación a los art. 297 y 307 (compatibilidad con el TCE de los tratados celebrados por los Estados miembros con terceros Estados antes del 1 de enero de 1958) del TCE, que vinculan a los Estados miembros y a las instituciones de la UE a la hora de cumplir la Carta de NU. Desde luego, resultaría del todo incoherente que las instituciones de la UE adoptaran una normativa, ya fuera comunitaria o se tratara de un acto PESC, contraria a las Resoluciones del C. de S. que todos los Estados miembros estarían obligados a derogar de conformidad con el art. 297 del TCE y el art. 11 del TUE⁴¹.

2. LAS RELACIONES ENTRE EL PILAR PESC Y EL PILAR COMUNITARIO

Esta tendencia dirigida a la ejecución de las sanciones del C. de S. mediante el recurso a los instrumentos legales previstos en el TUE que acabamos de comprobar, se viene consolidando gracias al acuerdo de todos los Estados miembros, ya que teniendo en cuenta el artículo 297 y la regla general de la unanimidad en la adopción de decisiones en la PESC de la que se ha hecho uso hasta ahora, cada uno de los Estados miembros puede bloquear la ejecución de las sanciones del C. de S. por la UE, y optar por su cumplimiento directamente a través de su propio ordenamiento interno⁴².

De hecho, como consecuencia de esta subordinación al pilar intergubernamental, en la práctica se han dado algunos supuestos que cabe calificar de anómalos, a causa de las reticencias que presentaba alguno de

⁴¹ Cf. a este respecto BOHR, S., «Sanctions by the United Nations Security Council and the European Community», *European Journal of International Law*, vol. 4 (1993), 256-268, pp. 262-268; LANG, A., *loc. cit.*, pp. 590-593; PÉREZ-PRAT DURBÁN, L., *op. cit.*, pp. 113-138.

⁴² En un trabajo realizado al poco de entrar en vigor el TUE, ANGELET, N., «La mise en oeuvre des mesures coercitives économiques des Nations Unies dans la Communauté Européenne», *RBDI*, vol. XXVI (1993), 500-533, pp. 519-520, se muestra partidario de la aplicación del art. 113 en caso de que no se pudiera acudir al art. 228A al no alcanzarse la unanimidad, mediante la adopción del acto normativo por mayoría cualificada; aunque lo cierto es que desde la entrada en vigor del TUE no se ha vuelto a utilizar el art. 113 para adoptar la normativa de ejecución de las sanciones del C. de S., según hemos comprobado en el repaso de la práctica citada en notas *supra*.

los Estados miembros para la ejecución en sede comunitario de las sanciones decididas por el C. de S., en particular en lo que se refiere al bloqueo de los haberes. Así, en el caso Haití mediante la Posición común 94/315/PESC la UE decidió aplicar las medidas de carácter obligatorio, incluidas en la Resolución 917 (1994), a través del cauce procedimental comunitario, mientras que se dejó que los Estados miembros aplicaran por su cuenta el bloqueo de los haberes en el extranjero de los dirigentes golpistas haitianos, adoptándose para tal fin una Recomendación redactada en términos imperativos, en la que se preveía un sistema de consultas e intercambio de información entre los Estados y en la que se citaba el art. 60, en vez de hacer uso de esta disposición para aprobar el correspondiente reglamento comunitario⁴³.

Por su parte, en el caso del Reglamento 3274/93 mediante el que se aplicaba la Resolución 883 (1993) del C. de S. relativa a las sanciones contra Libia, este acto normativo comunitario se basó sólo en el art. 301 y tampoco incluyó el bloqueo de los haberes libios en el extranjero, a pesar de que esta medida sí estaba contemplada en la Resolución del C. de S., por lo que tal medida se aplicó en los ordenamientos internos de los Estados miembros; aunque en el citado Reglamento sí se reguló la excepción al bloqueo de los haberes libios en el extranjero contemplada en dicha Resolución del C. de S. referida a los fondos obtenidos mediante la venta de petróleo y productos agrícolas procedentes de Libia. Por tanto, aunque pueda parecer paradójico, se aseguró mediante normativa comunitaria el cumplimiento por todos los Estados miembros de esta excepción y para tal fin se previó en el mismo Reglamento un sistema de consultas entre los Estados miembros y la Comisión, dejando en manos de los Estados miembros el cumplimiento del bloqueo de los haberes que con carácter general había decretado el C. de S.

No obstante estas desviaciones en la aplicación del art. 60 en los asuntos de Libia y Haití, en la práctica posterior se ha hecho uso de los artículos 60 y 301 cuando así ha sido necesario para dar cumplimiento a las sanciones decididas por el C. de S. En primer lugar, a causa de que el cumplimiento de las sanciones del C. de S. obliga por igual a todos los Estados miembros; dicho de otro modo, la discrecionalidad de que gozan los Estados miembros en el cumplimiento de las sanciones del C. de S. es muy limitada y, por tanto, el interés que pueden tener en ejecutarlas

⁴³ Vid. GONZÁLEZ ALONSO, L.N., *op. cit.*, pp. 352-353.

por su cuenta sin apoyarse en el TUE es más bien inexistente. Además, la ejecución de las sanciones a través del TUE ofrece una mayor seguridad jurídica para todos los operadores jurídicos, en el sentido de que se lleva a cabo de un modo uniforme en todos los Estados miembros, sobre todo cuando se acude a actos normativos comunitarios, en particular a través de reglamentos, tal y como se viene confirmando en la práctica de la UE desde la entrada en vigor del TUE; más dificultades presenta la ejecución a través de la PESC de las medidas que no afectan a competencias comunitarias, como insistiremos a continuación.

Desde esta perspectiva se explica que en la práctica se aprecie un cierto automatismo en la aplicación de las sanciones del C. de S. por la UE; por regla general —no siempre— la adopción de la Posición Común que sirve de «correa de transmisión» se ve acompañada en la misma fecha de la aprobación del correspondiente reglamento comunitario para la ejecución de las sanciones que afecten a competencias reguladas en el TCE, y ambos se publican el mismo día en el *DOCE*. Si bien, en la práctica más reciente, una vez es aprobada la Posición Común se viene retrasando la adopción de los reglamentos comunitarios vía art. 301 y 60, a causa en ocasiones de las dificultades técnicas que presenta la ejecución de las sanciones decididas por el C. de S., en particular cuando se aplican contra grupos insurreccionales (*vid.* asuntos de Sierra Leona, Angola [UNITA] y Afganistán), supuesto éste en el que los procedimientos de control de su aplicación se complican extraordinariamente, lo que dificulta el cumplimiento de los plazos previstos por el C. de S. para la ejecución de las sanciones.

Se produzca o no una simultaneidad temporal en la aprobación del acto PESC y del acto comunitario, el mecanismo de aplicación de sanciones del C. de S. previsto en el TUE constituye un ejemplo más que demuestra lo artificial que resulta la separación formal en el TUE de los pilares intergubernamental y comunitario, a pesar de la vigencia del principio de unidad institucional y de la obligación de coherencia que se aplican a la acción exterior de la UE⁴⁴. Esta separación merece ser criticada a la luz

⁴⁴ En el propio TUE la PESC y las relaciones exteriores de la CE «están hoy conectadas funcional, orgánica, presupuestaria y hasta físicamente»: *vid.* REMIRO BROTONS, A., pp. 74-76, cita en p. 74; pero aún así el cumplimiento del art. 3 del TUE se encuentra con bastantes dificultades en la práctica como en particular hemos comprobado en nuestro objeto de estudio: *cf.* a este respecto las reflexiones de CAMPINS ERITJA, M., «La unidad institucional en el Tratado de Amsterdam», en OLESTI RAYO, A. (Coord.), *Las incertidumbres de la Unión Europea después del Tratado de Amsterdam*, Barcelona, 2000, 107-136, pp. 128-131 y *passim*.

de la práctica en la que podemos observar que la duplicidad de actos es adoptada para todas las vicisitudes por las que atraviesa la imposición de sanciones por el C. de S. (modificación, prórroga, suspensión, levantamiento parcial, derogación...), a salvo la práctica más reciente en lo que se refiere a la inclusión de cláusulas de habilitación a la Comisión sobre la que daremos cuenta más abajo.

Desde esta perspectiva, creemos que se debería eliminar la duplicidad de actos en el caso de las sanciones obligatorias —y también en el supuesto de las simples recomendaciones— del C. de S. que afecten a competencias comunitarias, siendo ejecutadas directamente por el Consejo de la UE por mayoría cualificada a propuesta de la Comisión, sin que fuera necesaria una previa decisión PESC por unanimidad; mientras que las sanciones referidas a materias al margen de los títulos competenciales del TCE serían las únicas que se aplicarían en sede PESC, lo que por otra parte es conforme con la calificación que en varias ocasiones ha recibido la UE por el C. de S. como organización regional en el sentido del Capítulo VIII de la Carta⁴⁵. Aunque «..., no debe perderse de vista el hecho de que los Estados miembros están plenamente satisfechos con el funcionamiento de la pasarela prevista por el artículo 228A y, sobre todo, con las posibilidades que les ofrece para seguir controlando férreamente la actividad sancionadora de la Comunidad»⁴⁶.

En efecto, con la actual regulación que se contiene en el TUE, si la decisión en el ámbito PESC se adopta por unanimidad, la adopción del acto comunitario por mayoría cualificada según se prevé en el artículo 301 se convierte en letra muerta. De este modo, la iniciativa legislativa que corresponde a la Comisión puede verse vaciada de contenido en aplicación del art. 250 del TCE, más aún teniendo en cuenta que se trata de la ejecución de sanciones decididas por el C. de S. y que por tanto vinculan a todos los Estados miembros de la UE, y que en los últimos años en las

⁴⁵ Cf. el estudio de la práctica referido al papel de la UE en el ámbito de la solución de controversias según se prevé en el art. 52 de la Carta de NU, llevado a cabo por CARDONA LLORÉNS, J., «La acción mediadora de la Unión Europea (La acción de la Unión europea en el marco del Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas)», en MARIÑO MENÉNDEZ, F.M., *op. cit.*, 383-412, pp. 391-401; y del mismo autor, *vid.* con carácter general «Las relaciones entre las Naciones Unidas y los acuerdos u organismos regionales», en DÍEZ de Velasco, M., *Las organizaciones internacionales*, 11.ª ed., Madrid, 1999, 260-267, *passim*.

⁴⁶ Cf. GONZÁLEZ ALONSO, L.N..., *op. cit.*, pp. 378-382, cita en p. 382; y LIÑÁN NOGUERAS, D.J., *loc. cit.*, p. 12.

Resoluciones del C. de S. cada vez se da mayor detalle de las sanciones a aplicar. De este modo, quedan de manifiesto los riesgos de contaminación gubernamental del pilar comunitario en la aplicación de las sanciones decididas por el C. de S.⁴⁷.

Si bien, merece una valoración positiva, como ya hemos dicho, que en el TCE se recoja esta «pasarela» entre ambos pilares que ha permitido llevar a acabo en términos generales una ejecución correcta de las sanciones decididas por el C. de S. a cargo de los Estados miembros de la UE. A la espera de que los Estados miembros se decidan por eliminar o al menos corregir esta separación artificial entre la PESC y el TCE, para lo que sería necesario un régimen jurídico unificado de las relaciones exteriores de la UE, tomando como punto de partida la atribución expresa de personalidad jurídico internacional a la UE, lo que le permitiría asumir una dimensión unitaria y cohesionada hacia el exterior⁴⁸; escenario este que hasta ahora no se ha cumplido y que en el futuro se presenta de difícil realización, en particular ante las proyectadas ampliaciones de la UE para que se incorporen un buen número de Estados de Europa central y del Este.

3. LA INTERACCIÓN DE ORDENAMIENTOS JURÍDICOS EN LA APLICACIÓN DE LAS SANCIONES DEL C. DE S. Y SUS MECANISMOS DE CONTROL

Pasando a otros aspectos de la práctica objeto de estudio, la aplicación de las sanciones del C. de S. en una primera etapa a través del TUE no obsta para que los ordenamientos internos de cada uno de los Estados miembros tengan un importante papel que desempeñar. Si se trata de medidas al margen del TCE, los Estados miembros se limitan a aprobar una Posición Común, cuya ejecución correrá a cargo de sus ordenamientos internos; y lo que es más importante, los mecanismos de verificación del cumplimiento de los actos PESC son los propios del Derecho internacio-

⁴⁷ Vid. GONZÁLEZ ALONSO, L.N., *op. cit.*, pp. 353-356.

⁴⁸ Cf. LIÑÁN NOGUERAS, D.J., *loc. cit.*, pp. 6-7; no se trata, como advierte el citado autor, de «comunitarizar» la PESC, ya que en ese régimen unificado de las relaciones exteriores de la UE se podrían mantener distintos procedimientos de adopción de decisiones, ámbitos competenciales separados, y mecanismos de control también distintos, según la materia de que se tratara (relaciones económicas o cuestiones relativas a la seguridad y la defensa).

nal general, al excluirse la competencia del TJCE en virtud del art. 46 del TUE; los Estados miembros no suelen prever mecanismos de control más específicos para la aplicación de los actos PESC⁴⁹. En última instancia, y como en otros sectores de normas del ordenamiento internacional, el cumplimiento de los actos PESC se fundamenta en el principio de buena fe: si los Estados miembros, por unanimidad han adoptado una Posición Común, deben ser también los Estados miembros los que respeten y pongan en práctica su contenido en sus ordenamientos internos; a lo que, como ya hemos dicho varias veces, están obligados de acuerdo con el art. 25 de la Carta de NU⁵⁰.

⁴⁹ Si bien cabe destacar que en el caso de las medidas de embargo de armas, aunque los Estados han hecho uso del art. 296 para aplicar tal medida a través de sus ordenamientos internos previa adopción de un acto PESC, dejando de lado la posibilidad de aplicar dicha medida por la vía del art. 301 mediante un acto comunitario, el Consejo de la UE aprobó el 8 de junio de 1998 un Código de Conducta, en el que se establecen algunos mecanismos de control basados en el intercambio de información y consulta sobre la denegación de las licencias de exportación de armas en cumplimiento de los 8 criterios que se contienen en el Código que impiden la exportación de armas a un tercer país, entre los que por supuesto se encuentra el respeto de las sanciones decididas por el C. de S.: *vid.* sobre la aplicación del Código de Conducta, *Informe Anual con arreglo a la disposición operativa n° 8 del Código de Conducta de la Unión Europea en materia de exportación de armas*, elaborado por el COARM (Grupo sobre exportación de armas convencionales del Consejo), en DOCE C 315, 3-11-1999; y más recientemente la *Declaración del Consejo, de 13 de junio de 2000, realizada con ocasión de la adopción de la Lista común de equipo militar contemplada en el Código de Conducta de la Unión Europea en materia de exportación de armas*, DOCE C 191, 8-7-2000.

⁵⁰ Como se ha dicho, «esa solución no parece, sin embargo, la más apropiada para un modelo como el diseñado en el marco de la Unión Europea del que se presume una vocación federal o, al menos, de progresiva unificación»: MANGAS MARTÍN, A., y LIÑÁN NOGUERAS, D.J., *op. cit.*, p. 363. No obstante, al mismo tiempo creemos que todavía siguen siendo aplicables las siguientes reflexiones que sobre la PESC llevaba a cabo en 1993 SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.I., *loc. cit.*, p. 795: «Continuamos en un modelo intermedio entre la nada anterior a la Cooperación Política Europea y el *desideratum* de ciertos europeístas avanzados que suspiraban por una imposible comunitarización también en este ámbito. *El modelo, empero, no es desdeñable: se trata de un avanzado sistema de información, cooperación y concertación entre Estados soberanos sobre bases institucionales, el más avanzado de los ahora conocidos. Nada más y nada menos. Hay que repetir que su importancia no resulta en absoluto desdeñable, pues para los miembros cualquier decisión en materia de política exterior y de seguridad ha de pasar por el tamiz inevitable de la mesa negociadora y deliberante común, y que, a partir de ese momento, los centros de deci-*

Si en aplicación de los artículos 60 y 301 se aprueban reglamentos comunitarios para la ejecución de las sanciones impuestas por el C. de S., tales actos normativos por supuesto son obligatorios en todos sus elementos y directamente aplicables en cada uno de los Estados miembros. Pero al mismo tiempo algunas de sus disposiciones pueden necesitar de desarrollo y ejecución por los Estados miembros; en ese caso, los Estados miembros están obligados a completar y dar efectividad a la legislación de la UE a través de sus ordenamientos internos. En particular, les corresponde la promulgación de la legislación interna en la que se regulen las sanciones en caso de incumplimiento del Reglamento por cualquier operador jurídico. A este respecto los reglamentos sancionadores aprobados gracias a los arts. 301 y 60 del TCE se limitan a prever que «Dichas sanciones deberán ser efectivas, proporcionadas y disuasorias». Asimismo, deben desarrollar, a partir siempre de las disposiciones del Reglamento comunitario, todas aquellas medidas que sean necesarias para la correcta ejecución de las sanciones del C. de S.

Por tanto, en el cumplimiento de las sanciones del C. de S. se superponen y relacionan el ordenamiento jurídico internacional —Carta de N.U. y Resoluciones del C. de S.—, los actos PESC, el ordenamiento jurídico Comunitario, y los ordenamientos internos de los Estados, produciéndose «una *ejecución normativa mixta* operada por los órganos comunitarios [y/o de la UE, añadiríamos nosotros] y/o los nacionales competentes, dependiendo de la materia objeto de regulación», sin olvidar la importancia de los entes descentralizados con competencias legislativas y de ejecución como es el caso de las Comunidades autónomas en España. Además, cada uno de los ordenamientos internos de los Estados miembros tiene sus propios principios en relación a la recepción y ejecución de normas internacionales⁵¹. Todo ello, en la práctica introduce una innegable complejidad que ha motivado, como hemos citado *supra*, varias decisiones de los TJCE a respuesta de cuestiones prejudiciales relativas a la aplicación de sancio-

sión nacionales se hallarán fuertemente condicionados, con tendencia hacia las soluciones alineadas o unitarias» (la cursiva es nuestra).

⁵¹ Cf. con carácter general sobre la problemática que se plantea en la práctica a este respecto la monografía de RODRIGO HERNÁNDEZ, A.J., *Las resoluciones obligatorias de las organizaciones internacionales de cooperación. Su recepción en el ordenamiento jurídico español*, Madrid, 1997, pp. 208-213, cita en p. 211, y pp. 222-231 (práctica de algunos países miembros de la UE), y pp. 258-267 (práctica de España)

nes a la antigua ex-Yugoslavia⁵², y que en el futuro, tras la entrada en vigor del TUE con toda probabilidad se van a seguir planteando, ante la inseguridad jurídica a que puede dar lugar la complejidad señalada.

Además, en la práctica puede ocurrir y de hecho ya ha sucedido, que en la aplicación de las sanciones decididas por el C. de S., tanto en sede PESC o comunitaria, con carácter excepcional se omite alguna de las medidas adoptadas por el C. de S., o se añadan otras nuevas que deberán cumplir las condiciones y límites impuestos por el Derecho internacional general (en el caso de las denominadas represalias o contramedidas descentralizadas, no así en lo que respecta a las medidas de retorsión), supuesto éste que se ha dado por ejemplo en los asuntos de Libia, Sudán o Kosovo. También puede acontecer que los propios Estados miembros a través de sus ordenamientos internos se desvíen en un sentido u otro en la aplicación de las sanciones de NU una vez han sido ejecutadas en una primera etapa por la UE⁵³.

Ante este panorama, es del todo comprensible que en el texto de los reglamentos sancionadores se prevea la cooperación entre la Comisión y los Estados miembros para que se comuniquen mutuamente las medidas adoptadas en virtud del reglamento sancionador y cualquier otra información pertinente de que dispongan en relación con el mismo, tales como las infracciones, los distintos problemas de aplicación o las sentencias dictadas por órganos jurisdiccionales nacionales (*vid.* por ejemplo el Reglamento CE 1745/2000, en el asunto de Sierra Leona).

También cabe destacar que en la práctica más reciente (*vid.* asuntos de Angola [UNITA], Sierra Leona y Afganistán) en ocasiones el Reglamento sancionador prevé una habilitación a la Comisión para el desarrollo y ejecución del Reglamento, teniendo en cuenta las decisiones del Comité creado por el C. de S. para el seguimiento de la aplicación de las sanciones. Para la adopción del Reglamento por la Comisión ya no se necesita una previa decisión en el ámbito PESC. Su fundamento jurídico

⁵² *Vid.* a este respecto, PAVONI, R., *loc. cit.*, pp. 595-610, quien ha llevado a cabo un estudio comparativo de los sistemas jurídicos británico e italiano a partir de las decisiones del TJCE en los tres asuntos referidos a la aplicación de sanciones a la ex-Yugoslavia citados en nota *supra*.

⁵³ *Vid.* para el estudio de asuntos concretos, ANGELET, N., *loc. cit.*, pp. 507-517; LANG, A., *loc. cit.*, pp. 582-583; NAUD, F., «L'embargo: une valse à trois temps. Nations Unies, Union Européenne et États membres», *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n. 404 (1997), 25-33, pp. 30-32; KARAGIANNIS, S., *loc. cit.*, pp. 370-376; PAVONI, R., *loc. cit.*, pp. 595-610.

es el Reglamento de base que otorga tal habilitación. Lo cual merece una valoración del todo positiva, ya que con esta fórmula se evita el procedimiento previsto en los artículos 60 y 301, a buen seguro carente de sentido en la ejecución detallada de las sanciones decididas por el C. de S.

Tampoco hay que dejar de lado la intervención de los Comités encargados de supervisar el cumplimiento de las sanciones creados por el C. de S. En efecto, en la mayoría de los Reglamentos sancionadores se lleva a cabo una remisión a las decisiones del Comité creado por el C. de S. en las que se deberán concretar diversos aspectos de las medidas sancionatorias, como la relación de personas a las que se aplica el bloqueo de haberes, las excepciones humanitarias que se admitan, etc. El juez, tanto nacional como comunitario, deberá tener en cuenta no sólo el tenor literal de las Resoluciones del C. de S. sino también las decisiones de estos Comités para valorar en un supuesto concreto la correcta aplicación de las medidas sancionatorias decididas por el C. de S. y ejecutadas a través del TUE y los respectivos ordenamientos internos de los Estados miembros⁵⁴.

Por otro lado, se observa que en la práctica el Consejo, tras las dudas habidas en los asuntos de Libia y Haití en el ámbito del bloqueo de los haberes, viene haciendo uso de los art. 60 y 301 llevando a cabo una interpretación amplia y extensiva de las medidas que, de conformidad con el TCE, se pueden llevar a cabo para conseguir la ejecución de las sancio-

⁵⁴ En algunas de las Sentencias del TJCE citadas en nota *supra* relativas a la aplicación de las sanciones del C. de S. en el asunto de la ex-Yugoslavia por la CEE, se trajo a colación las decisiones del Comité de Sanciones de NU para responder a la cuestión prejudicial planteada: *vid.* párrafo 53 del caso *Centro-Com*; y los párrafos 24 a 26 y 46 de las Conclusiones del Abogado General en el caso *Bosphorus*; aunque en la Sentencia del TJCE en este último asunto no se hace ninguna referencia a las Decisiones del Comité de NU, porque como advierte el Abogado General en el último párrafo de los citados, «es obvio que ha de darse la debida consideración al dictamen del Comité: está integrado por representantes de los Estados miembros del Consejo de Seguridad, cuyos criterios han de tener un peso considerable. El Comité se ha convertido en una importante y prestigiosa entidad en la supervisión cotidiana de la aplicación de las sanciones y constituye un estímulo para que la Comunidad internacional interprete y aplique debidamente las Resoluciones. Pero es discutible que en el caso presente el dictamen del Comité pueda considerarse vinculante, aunque sólo sea porque las disposiciones pertinentes de las Resoluciones no prevén tal efecto. Como ya hemos visto, en algunos casos es obligatorio obtener la autorización del Comité, pero la decisión de apresar medios de transporte no figura entre ellos, y las facultades decisorias no forman parte de la competencia general del Comité».

nes del C. de S. Las críticas que formulaba la doctrina según hemos visto *supra* en relación a la utilización del art. 113 para fundamentar jurídicamente los reglamentos sancionadores antes de la entrada en vigor del TUE, han sido subsanadas gracias a los art. 60 y 301. Medidas como el bloqueo de los haberes, o la prohibición de satisfacer las demandas basadas en el incumplimiento de contratos a causa de un embargo económico, sanciones relativas al transporte aéreo, y otras, están siendo adoptadas mediante la aplicación de los art. 60 y 301, dejando así de lado las disputas competenciales habidas con anterioridad en torno al actual art. 133⁵⁵. Eso sí, siempre dentro de las competencias recogidas por el TCE, por muy amplia o extensiva que sea la interpretación que se haga de sus disposiciones. No cabe duda de que los Estados miembros no pueden modificar el TCE a través de los arts. 60 y 301, mediante una Posición Común adoptada en el ámbito PESC, más aún teniendo en cuenta la vigencia del art. 308⁵⁶.

Por último, en cuanto al recurso a las Decisiones adoptadas por los Representantes de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo para aplicar las sanciones referidas a los productos CECA, en la práctica ha ido decreciendo su utilización y en los últimos años ha caído en desuso. Así, en los asuntos de Irak y ex-Yugoslavia se optó finalmente por derogar la Decisión CECA, al incluir las sanciones comerciales referidas a los productos CECA en un Reglamento comunitario de alcance general (*vid.* Reglamentos 2465/96 y 462/96, en los asuntos de Irak y ex-Yugoslavia). Solución ésta que debe ser bienvenida al aportar unas mayores dosis de seguridad jurídica en la ejecución de las sanciones del C. de S. por la UE.

V. CONCLUSIONES

1. Como en otros ámbitos, en la aplicación de las sanciones decididas por el C. de S. de NU la acción exterior de la UE se nos muestra con toda su complejidad orgánica, competencial y procedimental, lo que no es más que una consecuencia de la peculiar estructura basada en la separación entre dos pilares —PESC y comunitario— diseñada por el TUE. En efecto, la falta de voluntad política de los Estados miembros en una ma-

⁵⁵ *Vid.* GONZÁLEZ ALONSO, L.N., *op. cit.*, pp. 357-359; PAVONI, R., *loc. cit.*, pp. 587-590.

⁵⁶ LANG, A., *op. cit.*, pp. 582-583; KARAGIANNIS, S., *loc. cit.*, p. 374.

teria sobre la que tradicionalmente han disfrutado de una amplia discrecionalidad apenas sometida a controles políticos o jurídicos como es la política exterior, es la principal causa de la artificial división entre la PESC y el pilar comunitario que se mantiene en el TUE, como se demuestra en particular en el objeto de nuestro estudio.

2. Como fruto de esta situación, el mecanismo de aplicación de las sanciones del C. de S. previsto en el TUE basado en la previa adopción, hasta ahora siempre por unanimidad, de una Posición Común en sede PESC y el posterior recurso a los artículos 60 y 301 del TCE cuando se trate de materias comprendidas en los ámbitos competenciales del TCE, se encuentra con bastantes dificultades para asegurar la obligación de coherencia de la acción exterior de la UE prevista en el TUE. Y sobre todo, no evita los riesgos de contaminación intergubernamental del pilar comunitario, al tomar como punto de partida para su puesta en marcha un acto PESC adoptado por unanimidad.

3. En la práctica la ejecución de las sanciones del C. de S. necesita de la actuación de varios ordenamientos jurídicos en íntima interrelación; a saber, el ordenamiento internacional, los actos PESC, el ordenamiento comunitario y los ordenamientos internos de los Estados miembros. Se trata de un escenario en buena medida heterogéneo que puede traer consigo algunas dosis de inseguridad jurídica para los operadores del tráfico jurídico, tanto públicos como privados, que en última instancia deberán ser subsanadas cuando se produzcan por los órganos judiciales, nacionales o comunitarios.

4. No obstante, desde la perspectiva jurídico internacional, la ejecución de las sanciones del C. de S. a cargo de los Estados miembros de la UE a través de las posibilidades que les permite el TUE, en la práctica está permitiendo, en términos generales, un correcto cumplimiento de las obligaciones impuestas por la Carta de NU en su art. 25. Por tanto, desde la óptica del principal objetivo que persigue la regulación jurídica contenida en el TUE, que no es otro que el cumplimiento de las obligaciones asumidas por sus Estados miembros en el campo del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, el mecanismo está funcionando aceptablemente.

5. En este sentido, aunque son los Estados miembros los responsables internacionalmente del cumplimiento de las sanciones impuestas por el C. de S., al mismo tiempo la UE viene asumiendo la consideración de «organismo internacional apropiado» de los previstos en el art. 48 de la

Carta. Lo que constituye un ejemplo más, de cierta importancia, que demuestra la progresiva caracterización de la UE como sujeto del ordenamiento internacional, al menos *de facto*, a la que estamos asistiendo en la última década, y a pesar del silencio que los Estados miembros han querido mantener en los tratados constitutivos al no atribuir expresamente personalidad jurídico internacional a la UE.

NOTAS

