

# LA APLICACIÓN DE MEDIDAS DE EMBARGO DE ARMAS ADOPTADAS POR LA UNIÓN EUROPEA

Por JAUME FERRER LLORET \*

## I. INTRODUCCIÓN

El objetivo que se persigue en las siguientes páginas se centra en el estudio de una de las dimensiones del obrar de los Estados miembros en el seno de la PESC. Se trata de la adopción, en este foro de cooperación intergubernamental, de medidas descentralizadas de aplicación de las normas del Derecho internacional, sin que se haya producido previamente una decisión sancionadora de carácter vinculante por parte del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (a partir de ahora C. de S.)<sup>1</sup>. Más en concreto, vamos a centrar nuestro estudio en una de las medidas descentralizadas que la UE puede adoptar: el embargo de armas. Esta es una medida que en principio debe ser calificada de medida de retorsión, si se adopta como respuesta frente a un previo hecho ilícito o frente a un acto inamistoso, ya que en sí misma no es una acción ilícita, salvo que exista algún vínculo convencional entre los Estados que la aplican y el Estado que la soporta que recoja la obligación de suministrar determinado material militar a cargo de los primeros con destino al segundo.

---

\* Titular de derecho Internacional Público de la Universidad de Alicante.

<sup>1</sup> No estudiamos, por tanto, la ya abundante práctica protagonizada por la UE en el cumplimiento de las decisiones del C. de S., a partir del 1 de noviembre de 1993, en los asuntos de Libia, Haití, ex-Yugoslavia, Angola (UNITA) y Sierra Leona, sin perjuicio de que en alguno de ellos (caso de la ex-Yugoslavia) la UE se haya adelantado en la reacción al hecho ilícito internacional al propio C. de S., actuando así en un principio de forma absolutamente descentralizada como comprobaremos *infra*.

En este sentido, debemos reconocer ya de entrada que la eficacia de la adopción de esta medida ha sido puesta en duda, sobre todo a corto plazo. Parece comprobado que el Estado responsable de la comisión de un hecho ilícito internacional, no soporta una gran presión para que modifique su comportamiento contrario al ordenamiento internacional, por el hecho de que un grupo de Estados, en el seno de la PESC, decida la aplicación de un embargo de armas. A ello contribuyen, principalmente, los siguientes factores: la sustitución en la venta de material militar al país sometido a embargo por otros Estados (por lo general, en el caso de que la medida sea aplicada por la UE, Estados Unidos y en menor medida Rusia y China, pueden convertirse en los principales beneficiarios), la utilización de terceros Estados como intermediarios y los problemas relativos a la falta de control del tráfico ilegal de material militar, sobre todo de las armas ligeras y de pequeño calibre. Incluso en el caso de que la decisión se base en una Resolución obligatoria del C. de S. y que por tanto vincula a todos los Estados, en la práctica ha quedado demostrado los escasos resultados obtenidos con la aplicación de la medida que estamos comentando. Basta citar a este respecto el embargo de armas aplicado por el C. de S. contra Sudáfrica en 1977 a través de la Resolución 418 de 4 de noviembre<sup>2</sup>.

Pero a nuestro entender, esta medida tiene su importancia, tanto jurídica como política. En primer lugar, se trata de una medida que se sitúa al margen del debate que se viene desarrollando en los últimos años entre partidarios y detractores de la llamada condicionalidad económica entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo. Por principio, la aplicación de un embargo de armas no va a perjudicar el desarrollo económico y social del Estado, y tampoco afectará negativamente a las capas más desfavorecidas de la población del Estado contra el que se ejecuta. Asimismo, la transferencia de material militar entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo, se convierte en ocasiones en un instrumento de influencia política y económica de los primeros sobre

---

<sup>2</sup> En el momento de imponerse el embargo de armas, Sudáfrica es uno de los Estados de África mejor armados, y además posee su propia industria de armamento, por lo que el embargo de armas sólo afecta al material militar de alta tecnología; pero estos efectos son minimizados a través de la exportación de tecnología de doble uso: *vid.* ROESER, T., «The Arms Embargo of the UN Security Council against South Africa: Legal and Practical Aspects», *GYIL*, vol. 31 (1988), 574-494, pp. 589-594.

los segundos<sup>3</sup>. El cese del comercio de armas puede significar un rechazo de alcance jurídico y asimismo político por parte de los Estados que la aplican contra un Gobierno presuntamente responsable de las violaciones de los derechos humanos de su propia población y que sea muy poco respetuoso de los principios democráticos y del Estado de derecho. Además, la exportación de armas es uno de los reductos clásicos de la soberanía de los Estados y de la política exterior de sus respectivos gobiernos, y desde luego éstos se han mostrado hasta ahora muy reticentes a limitar la discrecionalidad de que disfrutaban en el comercio de armas, dada la importancia política, económica y estratégica que puede tener en sus relaciones con terceros Estados. Como es sabido, los principales exportadores mundiales de armamento son en la actualidad los siguientes Estados: Estados Unidos (que ejerce un claro liderazgo), seguido de Rusia, Alemania, Reino Unido, Francia y China; además de los tres citados, otros Estados miembros de la UE, como Italia, Bélgica o España, también ocupan su lugar en esta lista aunque a una distancia considerable<sup>4</sup>. Por todas estas razones, consideramos que resulta de interés comprobar cómo se ha visto afectada esta tradicional competencia de los Estados miembros en el contexto del proceso de integración europea<sup>5</sup>, en una de sus manifesta-

<sup>3</sup> En la limitada extensión de este trabajo no nos vamos a ocupar del estudio de la práctica de cada uno de los Estados miembros de la UE en la producción y exportación de material militar. Pero por citar un ejemplo, es bien conocido que Francia mantiene acuerdos de cooperación en materia de defensa con más de 20 Estados africanos, desarrollando relaciones en este campo en lo que se refiere a la formación de los oficiales de los ejércitos africanos y el suministro de material militar; no hace mucho el Gobierno francés anunciaba la apertura de cuatro escuelas militares en África (Abidjan, Lomé, Thiès y Rosso): *vid. R.G.D.I.P.*, t. 102 (1998), pp. 177-178.

<sup>4</sup> Para una visión sobre el comercio de armas en la década de los noventa, acompañada de abundantes datos sobre los Estados principales exportadores e importadores, *vid. FISAS, V., Cultura de paz y gestión de conflictos*, Barcelona, 1998, pp. 267-324; *SIPRI Yearbook 1998*, Oxford, 1998, *passim*. Más en concreto, en el caso de España los datos oficiales cifraban las ventas en 1997 en 97.162 millones de pesetas, mientras que según varias ONG a esa cantidad se le debía añadir otros 150.000 millones de pesetas, ya que las fuentes gubernamentales no incluían en sus datos la venta de aviones de transporte, patrulleras, simuladores de vuelo y sistemas de telecomunicaciones militares: *vid. Anuario CIDOB*, 1998, p. 64.

<sup>5</sup> No nos vamos a ocupar de la evolución en el control de la exportación de bienes de alta tecnología de doble uso por parte de los Estados miembros de la OTAN en el seno del COCOM, producto de la guerra fría hasta su disolución en 1993, ni de su sucesor, el nuevo acuerdo de Wassenaar sobre Control de las Exportaciones de Armas Convencionales y Productos y Tecnologías de Doble Uso de 1996, del que

ciones relevantes para el ordenamiento internacional: la utilización del embargo de armas como medida descentralizada de aplicación de normas.

Este tema, la aplicación de medidas sancionatorias a cargo de la UE, no constituye ninguna novedad en la literatura iusinternacionalista; ya ha recibido la atención de la doctrina, en particular en el período de tiempo anterior a la entrada en vigor del TUE, en la mayoría de los casos desde una perspectiva bastante crítica con el proceder de los Estados miembros de la entonces CEE, puestos de acuerdo gracias a los débiles mecanismos de la CPE<sup>6</sup>. Por lo general se criticaba la utilización de esta organización internacional por parte de sus Estados miembros como mero brazo ejecutor de sanciones económicas adoptadas con criterios poco jurídicos e imbuidos de grandes dosis de discrecionalidad política; y se destacaban las graves dificultades que acarrea la práctica citada para el ordenamiento jurídico comunitario, al no contar los tratados constitutivos con ningún asidero legal expreso para regularla; e incluso se cuestionaba la compatibilidad de esta práctica con el Derecho internacional general por la «tercería» que suponía la adopción de medidas sancionatorias por la CEE y sus Estados miembros sin una previa decisión sancionatoria del C. de S.

No obstante, el desmoronamiento del bloque socialista y las transformaciones acaecidas en la sociedad internacional de los años noventa han tenido su influencia en el papel crecientemente protagonista de la UE en la adopción de medidas descentralizadas de aplicación de normas. Este cambio de clima político se ha visto acompañado de las necesarias previsiones jurídicas incluidas en el Tratado de Maastrich, reafirmadas en el Tratado de Amsterdam (artículos 301 y 60, antiguos 228A y 73G), mediante las que se ha favorecido las interacciones entre el pilar de la PESC y la CE en la adopción de medidas descentralizadas de aplicación de nor-

---

forman parte todos los Estados miembros de la UE junto con otros 18 Estados; en la actualidad, en este foro se mantiene la prohibición de exportación de material militar y de doble uso contra cuatro Estados: Irak, Irán, Corea del Norte y Libia.

<sup>6</sup> Cf. FERNÁNDEZ LIESA, C.R., *Las bases de la política exterior europea*, Madrid, 1994, pp. 226-237; PÉREZ-PRAT DURBÁN, L., *Cooperación política y Comunidades Europeas en la aplicación de sanciones económicas internacionales*, Madrid, 1991, pp. 210-238, 260-262, 299-333 y *passim*; 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, *passim*; REMIRO BROTONS, A., «Las relaciones exteriores de las Comunidades Europeas», en *Tratado de Derecho Comunitario Europeo. Estudio sistemático desde el Derecho español*, 3 tomos, vol. III, Madrid, 1986, 637-708, pp. 688-695.

mas del ordenamiento internacional. Todo ello, ha permitido valoraciones algo más comprensivas hacia la práctica sancionatoria descentralizada de la UE<sup>7</sup>.

El esquema que vamos a desarrollar a continuación es el siguiente: en primer lugar, haremos breve referencia al marco jurídico general en el objeto de nuestro estudio (epígrafe II); seguiremos con *el estudio de la práctica en el período de tiempo que va desde la entrada en vigor del TUE hasta la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam* (epígrafe III); y finalizaremos con una valoración de dicha práctica (epígrafe IV), amén de las correspondientes conclusiones (epígrafe V).

## II. EL MARCO JURÍDICO DE LA PRODUCCIÓN Y COMERCIO DE MATERIAL DE DEFENSA Y DE DOBLE USO EN LA UE

### 1. LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 296 DEL TCE Y EL CÓDIGO DE CONDUCTA DE 1998

El punto de partida de nuestro estudio es el actual artículo 296 del TCE (antiguo 223). Esta norma contiene una derogación general en la aplicación de las disposiciones del Tratado referida a la «producción o al comercio de armas, municiones y material de guerra». Por tanto, de acuerdo con esta disposición, la exportación de material militar no está excluida de las competencias comunitarias, pero se permite que los Estados lleven a cabo excepciones a la aplicación de las disposiciones del TCE, y de hecho esta es una materia que se sitúa dentro del ámbito de discrecionalidad regulado en los ordenamientos internos de cada uno de los Estados miembros. Se trata de una disposición que, junto con el artículo 297, se encuentra en la Sexta Parte del TCE que lleva como rúbrica «Disposiciones generales y finales», lo que pone de manifiesto que la voluntad del legislador cuando elaboró estas normas fue la de prever derogaciones genéricas al conjunto de disposiciones del TCE. A tal fin, en 1958 el Consejo aprobó una lista de mercancías a las que desde entonces es de apli-

---

<sup>7</sup> Cf. GONZÁLEZ ALONSO, L. N., *Política comercial y relaciones exteriores de la Unión Europea*, Madrid, 1998, pp. 338-382, aunque este autor se manifiesta en sentido crítico sobre, entre otras cuestiones, los riesgos de contaminación intergubernamental del pilar comunitario en la aplicación del artículo 301, en el que se requiere una previa decisión en el ámbito PESC adoptada por unanimidad.

cación la cláusula de derogación recogida en el artículo 296, *lista que nunca se ha hecho pública y en la que pueden encontrarse bienes de doble uso*. En definitiva, la producción y comercio de armas es una materia sustraída a la aplicación del TCE, y por tanto se puede decir que se encuentra intergubernamentalizada de origen, a salvo recientemente los bienes de doble uso a los que nos referiremos *infra*, sin que las instituciones comunitarias, incluida la Comisión, hayan mostrado un rechazo frontal a esta situación, con excepción del Parlamento Europeo (PE a partir de ahora) como vamos a comprobar a continuación<sup>8</sup>.

No obstante, en la última década se han llevado a cabo algunas iniciativas, contando con el impulso político proveniente del PE, dirigidas a coordinar las políticas de exportación de armas de los Estados miembros, pero siempre en el ámbito de la cooperación intergubernamental; no se ha conseguido hasta ahora una plena «comunitarización» de esta materia ni hay visos de lograrlo a corto o medio plazo, debido ante todo a las reticencias de los Estados miembros a que un tema que como hemos dicho antes tradicionalmente constituye uno de los atributos clásicos de las competencias soberanas de los Estados y que suele suscitar, con o sin razón, una especial sensibilidad por parte de los gobiernos, sea gestionado por las instituciones comunitarias, y en particular el TJCE pueda llegar a tener competencia sobre el mismo.

Así, ya en su Resolución de 18 de abril de 1991, el PE solicitó a los Estados miembros que acordaran el no recurso al entonces artículo 223 del Tratado en relación a la producción y comercio de material militar<sup>9</sup>. Los Estados miembros no atendieron el llamamiento del PE, pero sí se pusieron de acuerdo para adoptar una Declaración relativa a los criterios comunes de exportación de armas, recogidos en las conclusiones del Consejo Europeo de Luxemburgo de los días 28 y 29 de junio de 1991 y en las del Consejo Europeo de Lisboa de los días 26 y 27 de junio de 1992<sup>10</sup>.

Años más tarde, el PE, en su Resolución de 19 de enero de 1995, insistió de nuevo, *además de propugnar la derogación del artículo 223, en*

<sup>8</sup> Cf. para todo este párrafo, GONZÁLEZ ALONSO, L. N., *op. cit.*, pp. 360-363 y 383-386; TORRENT, R., *Derecho y Práctica de las Relaciones Exteriores en la Unión Europea*, Barcelona, 1998, pp. 28-31.

<sup>9</sup> DOCE C 129, 20-5-1991.

<sup>10</sup> Dichos criterios pueden consultarse en *Bol.* 6-1991, punto I.47 y 6-1992, punto I.28. *Infra* damos cuenta de las condiciones para la exportación de armas que se recogen en el Código de Conducta aprobado en 1998, que vienen a reafirmar los criterios de 1991 y 1992, razón por la que omitimos la cita de estos últimos.

la necesidad de introducir controles europeos en materia de exportación y transferencia de armas: en concreto solicitó que los Estados miembros respetarán los criterios adoptados en los Consejos Europeos de Luxemburgo y Lisboa, la creación de una agencia europea de control de la exportación de armas y la elaboración de un código de buena práctica para el control de transferencias y exportación de armamentos<sup>11</sup>. Los citados criterios fueron recordados en el Consejo Europeo de Amsterdam celebrado los días 16 y 17 de junio de 1997, en el que asimismo se puso de relieve la necesidad de que los Estados miembros, a partir de estos criterios, perfilarán, en el marco de la PESC, una política responsable y coherente de control de las exportaciones de armas en toda la Unión; en particular, se destacó la importancia de que los Estados se comuniquen entre sí la información adecuada sobre las políticas y prácticas nacionales de licencias para conseguir una aplicación más concreta y convergente de los criterios comunes<sup>12</sup>.

Más recientemente, y como respuesta a varias Resoluciones del PE<sup>13</sup>, en el Consejo de Asuntos Generales de 25 de mayo de 1998 se alcanza un acuerdo político sobre el Proyecto de Código de Conducta sobre exportación de armas, que es aprobado formalmente por el Consejo el 8 de junio<sup>14</sup>. En este texto se recogen las condiciones para la exportación de material militar a terceros Estados, reafirmandose así los criterios adoptados en los Consejos de Luxemburgo y Lisboa en 1991 y 1992; son los siguientes: a) respeto de los compromisos internacionales de los Estados miembros y de la CE, y en particular de la Carta de Naciones Unidas; b) respeto de los derechos humanos por parte del destinatario final; c) situación interna del país destinatario final; d) mantenimiento de la paz, la seguridad y la estabilidad regional; e) seguridad nacional de los Estados miembros, de los países amigos o aliados y de los territorios cuyas relaciones exteriores dependan de un Estado miembro; f) comportamiento del país comprador respecto de la comunidad internacional, en particular en lo que se refiere al terrorismo; g) riesgo de desvío interno o de reexportación no deseada; y h) compatibilidad de la exportación de armas con la capacidad técnica y económica del país beneficiario.

Entre las disposiciones más importantes de este Código se prevé un

<sup>11</sup> DOCE C 43, 20-2-1995.

<sup>12</sup> Bol. UE, 6-1997, punto I.25.

<sup>13</sup> Es el caso de la resolución de 14 de mayo de 1998: DOCE C 167, 1-6-1998.

<sup>14</sup> Bol. UE, 5-1998, p. 79; y Bol. UE, 6-1998, p. 86, respectivamente.

sistema de consultas entre los Estados miembros y de notificación de las denegaciones de concesión de licencias de exportación. Así, todo Estado miembro que decida conceder una licencia denegada por otro Estado miembro por la misma operación, deberá notificar y justificar su decisión a este último. Por esta vía, y también mediante un examen anual de la aplicación de este sistema, se dan los primeros pasos para acercar las políticas de venta de armas de los Estados miembros; aunque el instrumento utilizado, un código de conducta, pone de manifiesto las dificultades que todavía existen en esta materia.

En efecto, se trata de un acuerdo político (no publicado en el *DOCE*) cuya naturaleza jurídica está sometida al Derecho internacional público y en particular al principio de la buena fe en su cumplimiento, a través siempre de los ordenamientos internos de los Estados miembros. Las obligaciones que se contienen en el Código de Conducta aprobado en 1998 son en buena medida indeterminadas y su aplicación en un supuesto concreto puede plantear un buen número de problemas. El precedente de la escasa eficacia en la práctica del Código de Conducta para las empresas europeas con filiales, sucursales o representaciones en la República sudafricana, aprobado por los Ministros de Asuntos Exteriores de los Nueve, el 20 de septiembre de 1977<sup>15</sup>, obliga a la prudencia a la hora de valorar el alcance jurídico de las disposiciones del Código de Conducta aprobado en 1998 y evaluar su futura aplicación.

En la práctica, de aplicarse con rigor los criterios citados, se debería prohibir la exportación de material militar a una mayoría de los Estados de África y Asia, y también a ciertos Estados de otras latitudes geográficas. De hecho, según FISAS la aplicación de los ocho criterios acordados por los Consejos Europeos de Lisboa y Luxemburgo deja mucho que desear, ya que «la mayoría de los países exportan sin cumplir con las exigencias impuestas por estas normativas, y lo hacen amparados por el secretismo, la falta de transparencia y la ausencia de controles parlamentarios o públicos sobre estas exportaciones. Ello permite vender impunemente a países caracterizados por vulnerar sistemáticamente los derechos humanos fundamentales, por estar militarizados o por estar inmersos en un conflicto armado»<sup>16</sup>.

Por todo ello, es de lamentar que hasta ahora los Estados miembros

<sup>15</sup> *Vid.* en la doctrina PÉREZ-PRAT DURBÁN, L., *Cooperación política...*, *op. cit.*, pp. 78-89.

<sup>16</sup> *Cultura de paz...*, *op. cit.*, p. 290.



no se hayan puesto de acuerdo por lo menos para *adoptar una posición común en el seno de la PESC en la que se dote de mayor consistencia jurídica a los criterios contenidos en el Código, y en su caso una o varias acciones comunes de desarrollo dirigidas sobre todo a concretar los mecanismos y procedimientos de control del cumplimiento de estos criterios por los Estados miembros, en particular mediante la creación de una Agencia de Control de Armamentos*. En la actualidad, esta solución parece la más asumible por los propios Estados miembros, vistas las reticencias que plantean a una posible «comunitarización» de esta materia con todas sus consecuencias<sup>17</sup>.

## 2. LA PRÁCTICA EN EL SENO DE LA COOPERACIÓN POLÍTICA EUROPEA

No obstante las dificultades para alcanzar un consenso, articulado mediante mecanismos jurídicos efectivos, sobre la regulación general de las condiciones para la exportación de armas a terceros por parte de los Estados miembros, en la práctica éstos, en el seno de la cooperación intergubernamental, se han puesto de acuerdo en ocasiones para aplicar medidas de embargo contra un Estado determinado. Así, ya durante la vigencia del Acta Única Europea se aplicó tal medida, por citar sólo ejemplos a partir del inicio de la década de los noventa<sup>18</sup>, a

<sup>17</sup> Por supuesto no nos oponemos a opciones sin duda más comprometidas con el proceso de integración europea, como la que formula GONZÁLEZ ALONSO, L. N., *op. cit.*, pp. 362-363, quien defiende la aplicación de medidas de embargo de armas a través de instrumentos comunitarios por la vía del artículo 301 del TCE, previa adopción de una posición común y posterior regulación comunitaria que definiera un régimen comunitario de control de las exportaciones siguiendo el precedente de los bienes de doble uso, ya que de este modo se garantizaría «un ejercicio eficaz y uniforme de la coerción económica internacional por parte de la Comunidad, con independencia de querellas o disputas competenciales internas»; pero por ahora los Estados miembros no parecen favorables a aceptar propuestas de este alcance.

<sup>18</sup> A lo largo de los años ochenta los Doce se pusieron de acuerdo para aplicar medidas como el embargo de armas o de otros equipamientos militares, la prohibición de nuevas ventas de armas o de cooperar en el plano militar, contra Sudáfrica, Siria, Irán, Argentina, China y Libia: *vid.* el estudio de la práctica de PÉREZ-PRAT DURBÁN, L., *Cooperación política...*, *op. cit.*, *passim*. Debemos señalar que el embargo de armas contra Sudáfrica fue impuesto por el C. de S. en su Resolución 418 (1977), por lo que la inclusión de una mención específica a la aplicación de un embargo de armas contra Sudáfrica en la Declaración de los Estados miembros de

Irak<sup>19</sup>, la ex-Yugoslavia<sup>20</sup>, Myanmar (antigua Birmania)<sup>21</sup>, Haití<sup>22</sup>, Zaire<sup>23</sup> y Nigeria<sup>24</sup>. En todos estos casos el mecanismo jurídico utilizado era una Declaración, único instrumento previsto por la CPE, en la confianza de que el embargo de armas se iba a aplicar en los respectivos ordenamientos internos de los Estados miembros sobre todo gracias al principio de la buena fe que impera en el cumplimiento de las obligaciones internacionales, dados los deficientes mecanismos de control que rodeaban el funcionamiento de esa estructura de cooperación intergubernamental<sup>25</sup>.

Con la entrada en vigor del TUE, se han aplicado medidas de embargo de armas en el seno de la PESC contra varios Estados en situaciones a las que nos referiremos en el siguiente epígrafe; para ello se ha hecho uso casi siempre de la figura recogida en el artículo 15 (antiguo J.5): las

10 de septiembre de 1985 fue en aquellas fechas en buena medida redundante e innecesaria.

<sup>19</sup> En la crisis que se produce tras la invasión de Kuwait por Irak, la Comunidad Europea y los Doce se adelantaron a la aplicación de medidas sancionatorias por el C. de S., al igual que en el caso de la Yugoslavia al año siguiente: en efecto, mediante Declaración de 4 de agosto de 1990 decidieron la imposición del embargo de importaciones de petróleo de Irak y Kuwait; la 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; la suspensión de toda cooperación en el ámbito militar con Irak; la suspensión de la cooperación científica y técnica con Irak; y la suspensión de la aplicación a Irak del sistema de preferencias generalizadas. La intervención del C. de S. decretando un embargo total contra Irak no se produce hasta el 6 de agosto mediante la Resolución 661 (1990).

<sup>20</sup> Bol. CE, 7/8-1991, p. 110.

<sup>21</sup> Bol. CE, 7/8-1991, pp. 113-114.

<sup>22</sup> En el caso de Haití, tras el golpe de Estado mediante el que un grupo de militares haitianos depusieron al Gobierno de Aristide en septiembre de 1991, la Comunidad Europea y sus Estados miembros decidieron la suspensión de la cooperación económica de conformidad con el Convenio de Lomé. No se aprobó ninguna Declaración en la que expresamente se estableciera la imposición de un embargo de armas contra el país caribeño; pero la Comunidad y sus Estados miembros expresaron su apoyo incondicional a las medidas adoptadas en el seno de la Organización de Estados Americanos; entre estas medidas se encuentra el embargo de armas: *vid. Bol. CE*, 10-1991, pp. 76-77 y 88; y 12-1991, p. 122.

<sup>23</sup> *Bol. CE*, 4-1993, p. 83.

<sup>24</sup> *Bol. CE*, 7/8-1993, p. 106. En este caso la Comunidad y sus Estados miembros se limitan a la «suspensión de la cooperación en el ámbito militar», además de aplicar otras medidas a las que haremos referencia *infra*.

<sup>25</sup> Sobre el alcance jurídico de las Declaraciones adoptadas en el seno de la CPE, *vid. FERNÁNDEZ LIESA, C. R., Las bases..., op. cit.*, pp. 85-95 y 108-118.

posiciones comunes, adoptadas siempre por unanimidad. El control del cumplimiento de las posiciones comunes, al igual que las acciones comunes, las declaraciones y las estrategias comunes, añadidas esta últimas por el Tratado de Amsterdam, que adopten los Estados miembros en el seno PESC, se ve sometido al ordenamiento internacional; como es bien sabido, se excluye la competencia del TJCE.

### 3. LOS ESFUERZOS DESARROLLADOS EN EL SENO DE LA PESC PARA LIMITAR LA PRODUCCIÓN Y EXPORTACIÓN DE DETERMINADOS TIPOS DE ARMAS

Además de los embargos citados y del resto de supuestos de los que nos vamos a ocupar en el siguiente epígrafe, ha habido otras iniciativas en el ámbito PESC no centradas en un Estado concreto. Así, destaca la línea iniciada con la Posición Común 97/356/PESC, de 2 de junio, relativa a la prevención y la solución de conflictos en África, en la que se pide a los Estados miembros que reiteren su compromiso de limitar las exportaciones de armas y de combatir su tráfico ilegal<sup>26</sup>. Y sobre todo, la Acción Común 99/34/PESC de 17 de diciembre de 1998, cuyo objetivo es combatir la acumulación desestabilizadora y la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre, en particular en el continente africano, teniendo en cuenta la Resolución 1209 (1998) del C. de S. a la que nos referiremos *infra*<sup>27</sup>.

Otras líneas de actuación han estado dirigidas a desarrollar una política común entre los Estados miembros en la producción y exportación de determinados artefactos bélicos, con la finalidad de prohibir o restringir su producción y exportación, adoptando en el plano internacional un frente común a la hora de participar en una conferencia internacional o ratificar

<sup>26</sup> DOCE L 153, 11-6-1997.

<sup>27</sup> DOCE L 9, 15-1-1999; y rectificación en DOCE L 93, 8-4-1999. En esta Acción Común se prevé que la UE orientará sus esfuerzos en el sentido de que los países exportadores se comprometan a proporcionar armas de pequeño calibre únicamente a los gobiernos, siempre en cumplimiento de los criterios previstos en el Código de Conducta de la UE, y destinadas a cubrir exclusivamente las necesidades legítimas de defensa propia y seguridad incluida su capacidad para participar en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas; combatiendo el tráfico ilegal a través de las medidas administrativas y penales que sean necesarias; y concediendo a terceros Estados asistencia económica y técnica para el desarme en los procesos de paz.

un concreto tratado internacional. Así, se han adoptado declaraciones y acciones y posiciones comunes en lo que se refiere a las minas antipersona y los láser cegadores<sup>28</sup>, las armas bacteriológicas o biológicas<sup>29</sup>, y las armas nucleares<sup>30</sup>.

#### 4. LOS BIENES DE DOBLE USO

Un capítulo aparte merece la regulación de los denominados bienes de doble uso<sup>31</sup>; es decir, aquellos que por su naturaleza pueden ser utilizados tanto

<sup>28</sup> Mediante la Acción Común 95/170/PESC, relativa a las minas antipersonas, se confirma el acuerdo político alcanzado por el Consejo en esta materia dirigido a restringir su producción y exportación: *DOCE* L 115, 22-5-1995. En la Posición Común 95/379/PESC, se acuerda defender en la conferencia internacional sobre la revisión de la Convención de 1980 sobre la prohibición o limitación del uso de determinadas armas clásicas consideradas «inhumanas», en concreto los láser cegadores, una posición favorable a la prohibición de tales armas: *DOCE* L 227, 22-9-1995. Con la Decisión 96/251/PESC, se completa la Acción Común 95/170/PESC: *DOCE* L 87, 4-4-1996 sobre las minas antipersona. A continuación se aprueba la Acción Común 96/588/PESC también relativa a las minas terrestres antipersonas: *DOCE* L 260, 12-10-1996; actualizada mediante Acción Común 97/817/PESC: *DOCE* L 338, 9-12-1997, ambas dirigidas a defender una misma posición común por los Estados miembros en la Conferencia a celebrar en Ottawa en ese año, que concluyó con la adopción de la «Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersona y sobre su destrucción».

<sup>29</sup> *Vid.* la Posición Común 96/408/PESC relativa a la preparación de la cuarta conferencia (a celebrar en Ginebra del 25 de noviembre al 6 de diciembre de 1996) de revisión de la convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) o a base de toxinas y sobre su destrucción: *DOCE* L 168, 6-7-1996. Y la Posición común 98/197/PESC relativa a los progresos que deben realizarse para la celebración de un protocolo jurídicamente vinculante destinado a reforzar el respeto del Convenio sobre la prohibición de las armas biológicas y tóxicas y a intensificar los trabajos del grupo *ad hoc* a tal efecto: *DOCE* L 75, 12-3-1998. Seguida de la Declaración de 22 de diciembre de 1998: *Bol. UE*, 12-1998, pp. 125-126.

<sup>30</sup> *Vid.* la Acción Común 94/509/PESC relativa a la preparación de la conferencia de 1995 de los Estados partes en el TNP: *DOCE* L 205, 8-8-1994; la Acción Común 97/288/PESC relativa a la contribución de la UE al fomento de la transparencia en los controles de las exportaciones vinculadas al sector nuclear: *DOCE* L 120, 12-5-1997; la Posición Común 98/289/PESC relativa a la preparación de la segunda sesión del Comité preparatorio de la conferencia de examen del año 2000 de las Partes en el TNP: *DOCE* L 129, 30-4-1998.

<sup>31</sup> *Vid.* para lo que sigue GONZÁLEZ ALONSO, *op. cit.*, pp. 383-397; KOUTRAKOS, P., «Exports of Dual-use Goods Under the Law of the European Union», *European Law Review*, vol. 23 (1998), 235-251, *passim*.

para fines civiles como para fines militares. Por ello, en el artículo 296 citado se prevé una cautela respecto de las medidas que pueden adoptar los Estados miembros en lo que se refiere a la producción o comercio de armas, municiones y material de guerra; es la siguiente: «no deberán alterar las condiciones de competencia en el mercado común respecto de los productos que no estén destinados a fines específicamente militares».

Después de bastantes años de incertidumbre sobre la aplicación del ordenamiento jurídico comunitario a esta «zona gris», incluidas algunas decisiones judiciales (Sentencias *Werner* y *Leifer* de 17 de octubre de 1995<sup>32</sup>) en las que se puso de manifiesto las dificultades existentes para conciliar las disposiciones del TCE dirigidas a desarrollar una política comercial común con las salvaguardas que se prevén en el propio tratado relativas a la seguridad de los Estados miembros recogidas en los artículos 296 y 297<sup>33</sup>, se alcanza un consenso para regular un sistema conjunto de control de las exportaciones de productos de doble uso, utilizando para ello simultáneamente el pilar PESC y el pilar comunitario. Se trata de la Acción Común 94/942/PESC del Consejo sobre el control de las exportaciones de los bienes de doble uso con destino a terceros países, acompañada del Reglamento CE número 3381/94 sobre el mismo tema<sup>34</sup>, en vigor desde el 1 de enero de 1995, ambos modificados con posterioridad<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> C-79/94 y C-83/94, en Rec. 1995, pp. I-3189 y I-3231.

<sup>33</sup> Aunque un primer precedente del acuerdo de los Estados miembros en esta materia, lo constituye el Reglamento del Consejo (CEE) número 428/89, de 20 de febrero de 1989 relativo a la exportación de ciertos productos químicos que podían ser utilizados como precursores en la fabricación de armas químicas: *DOCE* L 50, 22-2-1989, cuyo origen se sitúa en la Declaración de la Cooperación política de 14 de febrero del mismo año: *vid.* en la doctrina FERNÁNDEZ LIESA, C. R., *Las bases...*, *op. cit.*, pp. 234-237.

<sup>34</sup> *DOCE* L 367, 31-12-1994.

<sup>35</sup> Modificados por Decisión 95/127/PESC, aprobada el 10 de abril y la Decisión 95/128/PESC, aprobada también el 10 de abril; y el Reglamento (CE) número 837/95 del Consejo, aprobado en la misma fecha: todos ellos publicados en *DOCE* L 90, 21-4-1995. La lista de productos de doble uso, acordada por los Estados miembros en el seno de la PESC, a los que es de aplicación el citado Reglamento, así como la lista de Estados destinatarios de tales productos, han sido modificadas mediante Decisión 96/173/PESC: *DOCE* L 52, 1-3-1996; Decisión 96/423/PESC: *DOCE* L 176, 13-7-1996; Decisión 96/613/PESC: *DOCE* L 278, 30-10-1996; Decisión 97/100/PESC: *DOCE* L 34, 4-2-1997; Decisión 97/419/PESC: *DOCE* L 178, 7-7-1997; Decisión 97/633/PESC: *DOCE* L 266, 29-9-1997; Decisión 98/106/PESC: *DOCE* L 32, 6-2-1998; Decisión 98/232/PESC: *DOCE* L 92, 25-3-1998; Decisión 99/54/PESC: *DOCE* L 18, 23-1-1999; Decisión 99/193/PESC: *DOCE* L 73, 19-3-1999.

No es éste el lugar para un análisis detallado de la citada normativa, pero se puede apuntar que en el Informe de la Comisión sobre la aplicación del Reglamento (CE) número 3381/94, no se lleva a cabo una valoración positiva de la puesta en práctica de esta normativa: por el contrario, se concluye que aunque «el régimen ha contribuido eficazmente a la simplificación de los intercambios intracomunitarios y a la realización del mercado interior, dista mucho de ser creíble como mecanismo común de control de las exportaciones». A juicio de la Comisión, si bien el sistema logró en parte sus objetivos en materia de mercado interior, debido a la falta de convergencia de las políticas y de armonización de las prácticas nacionales no consiguió establecer un sistema común eficaz de control a la exportación basado en el intercambio de información entre las administraciones y aplicable por las aduanas en su funcionamiento diario y, por lo tanto, es necesario simplificarlo y reforzarlo para facilitar los intercambios legales dando al mismo tiempo prioridad al control de las exportaciones de productos sensibles y a la lucha contra el fraude<sup>36</sup>.

En efecto, se trata de un sistema cuya eficacia depende del acuerdo de los Estados miembros en el seno de la PESC, foro en el que se decide, hasta ahora siempre por unanimidad, la lista de productos de doble uso y los países receptores de los mismos, así como los procedimientos de concesión de autorizaciones a cargo de las autoridades de los Estados miembros; mientras que en el Reglamento citado se establecen algunos mecanismos de control propiamente comunitarios de la exportación de tales productos. En este complejo escenario, el riesgo de contaminación intergubernamental del pilar comunitario es evidente. Sin duda, la principal debilidad del sistema se encuentra, como advierte GONZÁLEZ ALONSO, en «la

<sup>36</sup> COM (1998) 258 Final, *passim* y cita en p. 6; y en el COM (1998) 257, la Comisión presenta una Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo por el que se establece un régimen comunitario de control de las exportaciones de productos y tecnología de doble uso; entre otras modificaciones, la Comisión propone que la lista de productos de doble uso, de destinos y de directrices se incorpore al propio Reglamento comunitario y deje de decidirse en el ámbito PESC, aunque toda modificación de la lista de productos, que se llevará a cabo mediante un Reglamento de la Comisión, se basará en las deliberaciones de un «Grupo responsable de la lista», presidido por el Estado miembro que ejerza la Presidencia y en el que participarán todos los Estados miembros; con esta propuesta la Comisión pretende «mantener un equilibrio entre el principio de competencia comunitaria, tan claramente expresado por el Tribunal de Justicia, y el legítimo deseo de los Estados miembros de conservar el control de los asuntos relativos a su seguridad nacional»: *ibíd.*, p. 4.

propia estructura constitucional en pilares sobre la que descansa la Unión Europea. Mientras ésta subsista, resultará imposible definir un régimen integrado de las relaciones exteriores asociado a la personalidad jurídica internacional de la Unión y, por lo tanto, continuarán existiendo disfunciones...»<sup>37</sup>.

##### 5. EL TRATADO DE AMSTERDAM: LA REAFIRMACIÓN DEL ÁMBITO PESC PARA LA REGULACIÓN DE LA PRODUCCIÓN Y EXPORTACIÓN DE ARMAMENTO

De acuerdo con lo dicho hasta ahora, parece claro que los Estados miembros siguen defendiendo que la producción y exportación de material militar es una materia que, como mucho, se debe incardinar en el pilar PESC. Los desarrollos normativos relativos a los productos de doble uso demuestran la falta de voluntad política que rodea un tema que tradicionalmente ha pertenecido a la discrecionalidad de los ejecutivos en el ámbito de su política exterior. Así se explica la introducción por el Tratado de Amsterdam de un nuevo párrafo en el actual artículo 17 (antiguo J.7) del TUE dedicado a la política de seguridad y defensa común, del siguiente tenor literal: «La definición progresiva de una política de defensa común estará respaldada, según consideren adecuado los Estados miembros, por la cooperación entre sí en el sector del armamento». A las cautelas que incluye la propia redacción del citado precepto, basta añadir la regla de la unanimidad que rige en todo caso, según el artículo 23, en «las decisiones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa». Como señala GUTIÉRREZ ESPADA<sup>38</sup>, el nuevo párrafo ofrece una «desangelada respuesta» a las propuestas de la Comisión y el Parlamento, sobre todo a las de esta última institución, que como ya hemos visto es partidaria de la derogación del artículo 296 del TCE.

Por último, en la «Declaración relativa a la Unión Europea Occidental», de 22 de julio de 1997, añadida por el Tratado de Amsterdam como Declaración número 3 aneja al TUE, se contiene una previsión referida al desarrollo de «acuerdos de cooperación más intensa» entre la UE y la UEO,

<sup>37</sup> *Op. cit.*, pp. 396 *in fine*-397.

<sup>38</sup> «El Tratado de Amsterdam (1997) y la defensa de Europa», en PELÁEZ MARÍN, J. M. (dir.), *Cuestiones actuales de Derecho comunitario europeo IV*, Córdoba, 1998, 158-175, p. 167.

entre otras materias, en relación a «la cooperación en el ámbito del armamento, según proceda, en el marco del Grupo de Armamento de Europa Occidental (GAEO), en calidad de instancia europea de cooperación en materia de armamento, de la UE y de la UEO *en el contexto de la racionalización del mercado europeo del armamento y del establecimiento de una Agencia Europea de Armamentos*» (la cursiva es nuestra). Hasta ahora no se han concluido tales acuerdos de «cooperación más intensa». Por todo lo anterior, se puede sostener que «la política europea de armamentos» queda todavía muy lejos<sup>39</sup>.

### III. LA PRÁCTICA EN LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS DE EMBARGO DE ARMAS POR LA UE

#### 1. SUPUESTOS EN LOS QUE LA UE ACTÚA ANTICIPÁNDOSE AL C. DE S. O ATENDIENDO A SU RECOMENDACIÓN

##### A) *Afganistán*

Como en los demás casos que vamos a ver a continuación, es el PE la institución que en primer término ha expresado su preocupación por la situación de los derechos humanos en Afganistán, en el contexto del conflicto armado interno que se prolonga durante toda la década de los noventa sin visos de tener conclusión, solicitando en varias ocasiones la aplicación de un embargo de armas<sup>40</sup>. La respuesta del Consejo es titubeante. En la Declaración de la Presidencia en nombre de la UE sobre la situación en Afganistán, de 28 de octubre de 1996, se condenan las violaciones de los derechos humanos, en particular la discriminación por razón de sexo por los talibanes, se condiciona la ayuda humanitaria de la UE al respeto de los derechos humanos, y se «invita a todos los Estados a que se abstengan de interferir en los asuntos internos de Afganistán. En concreto, debe cesar sin demora el suministro de armas y municiones a

<sup>39</sup> Vid. MARIÑO MENÉNDEZ, F. M., «La política de seguridad y defensa comunes», en OREJA AGUIRRE, M. (dir.), *El Tratado de Amsterdam. Análisis y comentarios*, vol. I, Madrid, 1998, 359-378, pp. 375-376.

<sup>40</sup> Resoluciones de 18 de enero de 1996: DOCE C 32, 5-2-1996; 18 de noviembre de 1996: DOCE C 347, 18-11-1996; 23 de octubre de 1997: DOCE C 325, 27-10-1997.



Afganistán procedente del exterior de sus fronteras»<sup>41</sup>. Esta Declaración puede tener su origen en la Resolución del C. de S. 1076 (1996), de 22 de octubre, en la que se «insta», no impone por tanto, a los Estados miembros para que apliquen un embargo de armas a Afganistán. Se trata de una recomendación que no posee un carácter vinculante, a diferencia de otras Resoluciones del C. de S., por ejemplo en relación a Liberia o Somalia, en las que decreta un embargo de armas de obligado cumplimiento para los Estados miembros.

Así se explica también la Posición Común 96/746/PESC, de 17 de diciembre, mediante la que se impone a Afganistán el embargo de armas, municiones y equipos militares<sup>42</sup>, medida reafirmada en decisiones posteriores<sup>43</sup>. Si los Estados miembros hubieran entendido que la Resolución del C. de S. les vinculaba jurídicamente no hubiera sido necesario la adopción de esta posición común. Lo cual no impide naturalmente que se mencione a la citada Resolución en su preámbulo ya que con ella el C. de S. «hizo un llamamiento» a todos los Estados para que aplicaran un embargo de armas, que será reiterado por el C. de S. en su Resolución 1214 (1998) de 8 de diciembre. Desde esta perspectiva, llama la atención el hecho de que en 1997 el Gobierno español manifestaba públicamente que el embargo de armas contra Afganistán había sido acordado tanto por el C. de S. como por la UE<sup>44</sup>; mientras que el Gobierno británico consideraba en las mismas fechas que dicho embargo se ejecutaba en cumplimiento de una decisión en el seno de la UE<sup>45</sup>. En estricta técnica jurídica, la posición del Gobierno británico es más rigurosa.

<sup>41</sup> *Bol. UE*, 10-1996, p. 71.

<sup>42</sup> *DOCE L* 342, 31-12-1996.

<sup>43</sup> Posición común 98/108/PESC: *DOCE L* 32, 6-2-1998; y 99/73/PESC: *DOCE L* 23, 30-1-1999.

<sup>44</sup> *Actividades, textos y documentos de la Política Exterior Española*, 1997, pp. 793-794. En este sentido, en 1997 España mantenía los siguientes embargos de armas: a) acordados por el C. de S.: Afganistán, Angola (UNITA), Irak, Liberia, Libia, Ruanda, Somalia; b) acordados por la Unión Europea: Afganistán, Birmania, China, Irak, Irán, Libia, Nigeria, Sudán, Ex-Yugoslavia; Ex-Yugoslavia (Eslovenia y Macedonia), Zaire, países que estén implicados en el sostenimiento del terrorismo, Región de los Grandes Lagos (El Comité Político acordó que los Estados miembros de la Unión Europea tomarían medidas para evitar el suministro de armas a las partes en conflicto, el 13 del 3 de 1997): *Vid., Ibid.*

<sup>45</sup> *BYIL*, vol. LXVIII (1997), pp. 625-629.

B) *República Federal Yugoslava (Serbia y Montenegro)*

Mediante Declaración de 5 de julio de 1991 la CEE y sus Estados miembros deciden imponer un embargo de armas contra Yugoslavia, y poco tiempo después deciden primero la suspensión y posteriormente la denuncia del Convenio entre la CEE y Yugoslavia de 2 de abril de 1980, adelantándose así unos meses a la decisión del C. de S. (Resolución 713 de 25 de septiembre de 1991)<sup>46</sup>. Años después, se aprueba el 26 de febrero de 1996 la Posición Común 96/184/PESC mediante la que se establece que los Estados miembros restringirán sus actividades de exportación de armas, municiones y equipo militar a Bosnia-Herzegovina, Croacia y la República Federativa de Yugoslavia (RFY a partir de ahora), y en menor medida a Eslovenia y Macedonia, a pesar de que de conformidad con la Resolución 1021 del C. de S. se levantara, con ciertas limitaciones, el embargo impuesto por Naciones Unidas<sup>47</sup>. El objetivo de la medida aprobada por la UE no es otro que facilitar que la aplicación de los Acuerdos de Dayton transcurra en un clima de paz.

Como es bien sabido, a lo largo de 1998 y primera mitad de 1999 las autoridades de Serbia han llevado a cabo una campaña sistemática de deportaciones de la población albanokosovar, a través de amenazas, torturas, violaciones e incluso ejecuciones extrajudiciales, provocando centenares de miles de desplazados internos y de refugiados. Ante estos hechos, en la Posición Común 98/240/PESC, de 19 de marzo, después de constatar que la utilización de la fuerza contra la comunidad de origen albanés de Kosovo constituye una violación inaceptable de los derechos humanos y pone en peligro la seguridad de la región, el Consejo decide aplicar las siguientes sanciones: se confirma el embargo sobre las exportaciones de armas con destino a la antigua Yugoslavia decretado en 1996; *no se facilitará ningún material susceptible de ser utilizado con fines de represión interna o terrorismo*; se aplicará en Serbia una prórroga a las medidas de apoyo a los intercambios y a las inversiones en forma de créditos a la exportación financiados por los Gobiernos, incluida la financiación pública de las privatizaciones; no se expedirá ningún visado a los representantes de alto nivel de la RFY y de Serbia responsables de la acción represiva de las fuerzas de seguridad de la citada RFY en

<sup>46</sup> Bol. CE, 7/8-1991, p. 110.

<sup>47</sup> DOCE L 58, 7-3-1996.

Kosovo<sup>48</sup>. Con estas medidas la UE se adelanta de nuevo al C. de S.; en efecto, la Resolución 1160 (1998), de 31 de marzo, impone un embargo de armas a la RFY, incluida la región de Kosovo; las otras dos Resoluciones que aprueba el C. de S. en 1998 (las 1199 y 1203, de 23 de septiembre y de 24 de octubre) no impondrán nuevas medidas sancionatorias contra la RFY.

Para aplicar la citada Posición Común en el ámbito comunitario se aprueba el 27 de abril el Reglamento (CE) número 926/98 del Consejo relativo a la reducción de determinadas relaciones económicas con la RFY. *Por una parte, tiene por objeto prohibir el suministro o la venta a la RFY de equipos utilizados para la represión interna o el terrorismo. Se trata de bienes de doble uso en un sentido muy amplio cuya prohibición de exportación se lleva a cabo tanto en el ámbito de la cooperación intergubernamental PESC como el seno del pilar comunitario para que no pueda existir ninguna duda al respecto.* Por otra, se prohíbe el suministro o la utilización de ayudas financieras en seguros o garantías oficiales a los créditos a la exportación destinados al comercio o la inversión en Serbia, así como el suministro o la utilización de financiaciones oficiales para privatizaciones en Serbia<sup>49</sup>.

Es de destacar que el fundamento de este Reglamento se encuentra en los entonces artículos 73G y 228A del TCE, citándose expresamente a la Posición Común 98/240/PESC que como hemos insistido *supra* se anticipa al C. de S. en la aplicación de medidas de embargo de armas, y además añade medidas diplomáticas y económicas que no son decididas por el C. de S. en los siguientes meses; por tanto, dicho Reglamento no está dirigido a la ejecución de sanciones adoptadas por el C. de S. en el seno del ordenamiento jurídico comunitario, sino que viene a dar efectividad en este ordenamiento a medidas absolutamente descentralizadas decididas por los Estados miembros en el seno de la PESC. Este Reglamento cons-

<sup>48</sup> DOCE L 95, 27-3-1998. Mediante la Decisión 98/498/PESC de 10 de agosto de 1998, el Consejo excluye a Eslovenia del ámbito de aplicación de la Posición Común 96/184/PESC, poniendo fin al embargo de armas atenuado todavía vigente contra este Estado: DOCE L 225, 12-8-1998.

<sup>49</sup> DOCE L 130, 1-5-1998. Se añade un anexo en el que se relacionan los bienes que pueden ser utilizados para la represión interna o el terrorismo: cascos y escudos antiproyectiles y antidisturbios, equipo especialmente diseñado para las huellas dactilares, proyectores de potencia regulable, equipo antiproyectiles para construcciones, cuchillos de caza, equipo especialmente diseñado para fabricar escopetas, equipo para carga manual de municiones, etc.

tituye el primer precedente de aplicación del entonces artículo 228A, que no trae como causa una previa Resolución sancionatoria del C. de S.<sup>50</sup>.

### C) *Etiopía y Eritrea*

En la Posición Común 1999/206/PESC, de 15 de marzo, el Consejo, después de citar a Resolución 1227 (1999) del C. de S. en la que se «insta» a todos los Estados a poner fin inmediatamente a cualquier venta de armas y municiones a Etiopía y a Eritrea, decide en su artículo 1 que «Queda prohibida la venta o suministro de armas, municiones y equipos militares a los territorios de Etiopía y de Eritrea»<sup>51</sup>. Otra vez, el Consejo pretende así evitar cualquier duda sobre el alcance obligatorio de una Resolución del C. de S. redactada en términos ambiguos, y para ello acu-

<sup>50</sup> En los siguientes meses la UE adoptará nuevas medidas, estrechando el cerco sancionador contra la RFY. Así, mediante la Posición común 98/374/PESC de 8 de junio, el Consejo dispone la prohibición de nuevas inversiones en Serbia, como consecuencia del incumplimiento de las condiciones previstas en la Posición Común 98/326/PESC y de la continuación de la represión en Kosovo: *DOCE L 165*, 10-6-1998. Tal prohibición se ejecuta en el ámbito comunitario mediante el Reglamento (CE) número 1607/98 del Consejo relativo a la prohibición de nuevas inversiones en la República de Serbia (*DOCE L 209*, 25-7-1998), norma que tampoco tiene su origen remoto en una Resolución sancionatoria del C. de S., al igual que los siguientes Reglamentos que se adoptan en esta crisis en los meses posteriores con finalidad sancionatoria, basados en los entonces artículos 228A y 73G. Así, en la Posición Común 98/326/PESC de 7 de mayo, se prevé la congelación de los haberes en el extranjero de los Gobiernos de RFY, medida ejecutada en el ámbito comunitario a través del Reglamento (CE) número 1295/98 del Consejo: *DOCE L 143*, 14-5-1998, y *L 178*, 23-6-1998, respectivamente. Mediante la Posición Común 98/426/PESC de 29 de junio, se prohíben los vuelos efectuados por compañías aéreas yugoslavas entre la RFY y la CE: *DOCE L 190*, 4-7-1998; medida ejecutada en el ámbito comunitario a través del Reglamento (CE) número 1901/98 del Consejo relativo a la prohibición de los vuelos efectuados por las compañías aéreas yugoslavas entre la RFY y la CE: *DOCE L 248*, 8-9-1998. Con la Posición Común 98/725/PESC de 14 de diciembre, se prohíbe la concesión de visados a 19 representantes de la RFY identificados como los principales responsables de las medidas represivas contra los medios de comunicación independientes en Serbia: *DOCE L 345*, 19-12-1998. Por último, con la Posición Común 1999/273/PESC de 23 de abril, se prohíbe el suministro y la venta de petróleo y productos derivados a la RFY: *DOCE L 108*, 27-4-1999; medida ejecutada con el Reglamento (CE) número 900/99 del Consejo de 29 de abril: *DOCE L 114*, 1-5-1999.

<sup>51</sup> *DOCE L 72*, 18-3-1999.

de a las posibilidades que le permite la PESC, adoptando una Posición Común, lo que garantiza una mayor uniformidad en la aplicación del embargo por parte de los Estados miembros. Desde luego, de no existir ninguna duda sobre el alcance jurídico de la Resolución del C. de S. citada, los Estados podrían haber hecho uso de los artículos 296 y 297 del TCE, sin necesidad de acudir al segundo pilar del TUE. Si bien, la tendencia de la práctica más reciente parece encaminarse al cumplimiento de las medidas de embargo de armas decretadas por el C. de S. a través de los mecanismos de la PESC, dejando de lado el artículo 297; lo que en principio merece una valoración positiva, ya que permite a la UE afirmarse como sujeto de Derecho internacional, por lo menos a la hora de aplicar las medidas del Capítulo VII de la Carta<sup>52</sup>.

## 2. SUPUESTOS EN LOS QUE LA UE APLICA MEDIDAS DE EMBARGO DE ARMAS ADOPTADAS SIN QUE SE PRODUZCA NINGÚN PRONUNCIAMIENTO DEL C. DE S.

### A) *Sudán*

En los últimos años, el PE ha aprobado varias resoluciones en las que condena las violaciones graves y masivas de los derechos humanos y del derecho humanitario cometidas por el Gobierno sudanés en el contexto de la guerra civil que se desarrolla en el sur del país a lo largo de la década de los noventa, y solicita a la UE y sus Estados miembros que suspendan toda cooperación económica con este país y apliquen un embargo de ar-

---

<sup>52</sup> En el caso del embargo de armas decretado por el C. de S. contra las fuerzas no gubernamentales de Sierra Leona, la UE aprueba la Posición Común 98/425/PESC (DOCE L 187, 1-7-1998), mediante la que ejecuta la Resolución 1171 (1998) en el ámbito PESC. El tenor literal de su artículo 1 es muy claro sobre su fundamentación jurídica: «Quedan prohibidos la venta o suministro a Sierra Leona de armamentos y materiales afines de todo tipo, incluidas las armas y municiones, vehículos y equipos militares, equipo paramilitar, y piezas de repuesto para todo lo anterior, de conformidad con la Resolución 1171 (1998) del C. de S., a reserva de las excepciones en los artículos 2 y 3 [fuerzas gubernamentales y fuerzas de la CEDEAO]». Al mismo tiempo, el tenor literal de la Resolución del C. de S. citada no deja posibilidad a la duda sobre la obligatoriedad del embargo de armas para los Estados miembros de N.U. de acuerdo con el Capítulo VII de la Carta como se menciona expresamente en la propia Resolución.

mas<sup>53</sup>. Como respuesta, el 15 de marzo de 1994 el Consejo aprueba la Posición Común 94/165/PESC mediante la que impone un embargo de armas, municiones y equipo militar contra Sudán<sup>54</sup>. Se trata de la primera vez en la que se acuerda en el seno de la PESC la imposición de un embargo de armas contra un tercer Estado, tras la entrada en vigor del TUE. El impulso político proporcionado por el PE a este respecto es muy claro y no admite dudas. Tampoco plantea ninguna incertidumbre la aplicación en este caso de la cláusula de derogación general prevista en el artículo 296 del TCE, al igual que en los casos a los que nos referiremos a continuación.

### B) *Gambia*

Unos meses más tarde, se plantea en el ámbito de la PESC la posición a adoptar frente a las violaciones de los derechos humanos responsabilidad del gobierno militar de Gambia. Pero sólo se adoptan dos Declaraciones de las que se desprenden obligaciones jurídicas para los Estados miembros de alcance bastante indeterminado. Se trata, en primer lugar, de la Declaración de 12 de octubre de 1994 de la Presidencia, en nombre de la UE, en la que se constata el no restablecimiento del orden constitucional democrático y la persecución y encarcelamiento de los opositores políticos y la comisión de violaciones de derechos humanos, todo ello a cargo de un gobierno militar. Ante esta situación la UE *decide suspender toda*

<sup>53</sup> Se trata de las Resoluciones de 19 de enero de 1994: *DOCE C 44*, 14-2-1994; 15 de diciembre de 1994: *DOCE C 23*, 23-1-1995; 16 de febrero de 1995: *DOCE C 56*, 6-3-1995; 13 de julio del mismo año: *DOCE C 249*, 25-9-1995; 24 de octubre de 1996: *DOCE C 347*, 18-11-1996; 18 de julio de 1998: *DOCE C 292*, 21-9-1998; 17 de septiembre del mismo año: *DOCE C 313*, 12-10-1998.

<sup>54</sup> *DOCE L 75*, 17-3-1994. El tenor literal del artículo 1 de esta Posición Común no puede ser más escueto: «Se impone un embargo sobre las exportaciones de armas, municiones y equipo militar contra Sudán»; acompañado de una llamada a nota a pie de página en la que se establece lo siguiente: «El embargo abarca las armas diseñadas para matar, así como sus municiones, plataformas de combate armadas y no armadas y equipo accesorio, tal como se especifica en la lista de embargo CE de los días 8 y 9 de julio de 1991. El embargo abarca igualmente las piezas de recambio, las reparaciones, el mantenimiento y la transferencia de tecnología militar, así como los contratos celebrados antes del inicio del embargo». En los embargos de armas que se aplicarán con posterioridad de los que nos ocupamos *infra* se utiliza la misma fórmula.

*cooperación militar* y toda ayuda a la balanza de pagos en favor de Gambia y examinará caso por caso los nuevos proyectos de ayuda. Estas medidas son confirmadas mediante la Declaración de la presidencia en nombre de la UE de 3 de noviembre de 1994, en la que se insiste en que el mantenimiento en el poder de un gobierno militar responsable de violaciones de los derechos humanos justifica tales medidas. En 1997 la UE ha reanudado las relaciones de cooperación con Gambia ante la celebración de elecciones y el restablecimiento de la democracia<sup>55</sup>.

### C) Myanmar (antigua Birmania)

*Supra* ya hemos citado el embargo de armas adoptado por los entonces Doce contra Myanmar en 1991. Con la entrada en vigor del TUE, el impulso político para la aplicación de medidas sancionatorias contra Myanmar se intensifica por parte del PE. En efecto, a través de un buen número de Resoluciones la institución parlamentaria condena las violaciones de los derechos humanos cometidas por el Gobierno militar de este pequeño país asiático y la falta de progresos en el restablecimiento de los principios democráticos y del Estado de derecho, solicitando que la UE y sus Estados miembros apliquen medidas de corte sancionador<sup>56</sup>. Como respuesta a esta demanda, en su Posición Común 96/635/PESC, de 28 de octubre, el Consejo, después de referirse a las violaciones de los derechos humanos cometidas por el gobierno militar de Myanmar, confirma las medidas de expulsión de todo el personal militar destinado en las representaciones diplomáticas de Birmania en los Estados miembros de la UE y *el embargo de armas, municiones y equipamientos militares*, así como la suspensión de la ayuda no humanitaria a los programas de desarrollo, medidas aplicadas desde 1991; y se añaden las siguientes: prohibición de entrega de visados a los miembros del consejo para el restablecimiento de la ley y el orden (SLORC) y sus familias; para los altos cargos del ejército o las fuerzas de seguridad birmanas; y suspensión de las visitas gubernamentales de alto nivel (Ministros y funcionarios a partir del nivel de

<sup>55</sup> Vid. para este párrafo, *Bol. UE*, 10-1994, pp. 54-55; *Bol. UE*, 11-1994, p. 80 y *Bol. UE*, 1/2-1997, p. 77.

<sup>56</sup> A saber, Resoluciones de 16 de febrero de 1995: *DOCE C* 56, 6-3-1995; 15 de junio: *DOCE C* 166, 3-7-1995; 18 de julio de 1996: *DOCE C* 261, 9-9-1996; y 18 de julio de 1998: *DOCE C* 292, 21-9-1998.

director político) a Myanmar<sup>57</sup>. Estas medidas han sido sucesivamente prorrogadas, y en algún caso modificadas, hasta la actualidad<sup>58</sup>. Por último, debe destacarse que mediante el Reglamento (CE) número 552/97 del Consejo, se retira temporalmente a Myanmar el beneficio de las preferencias arancelarias generalizadas, medida que hasta entonces carecía de precedente<sup>59</sup>.

#### D) Nigeria

*Supra* ya hemos citado que en julio de 1993, la Comunidad y sus Estados miembros decidieron la *suspensión de la cooperación militar* con Nigeria, además de otras medidas como restricciones en el ámbito de los visados para militares o miembros de las fuerzas de seguridad y sus familias, suspensión de las visitas de militares y la suspensión de toda nueva ayuda en materia de cooperación. De nuevo, es el PE la institución de la UE que se pronuncia públicamente sobre las violaciones de los derechos humanos protagonizadas por el Gobierno militar de Nigeria y los obstáculos que interpone para la restauración de los principios democráticos y del Estado de derecho<sup>60</sup>. Por su parte, el Consejo, mediante su Posición Común 95/515/PESC, de 20 de noviembre, después de referirse a las violaciones de los derechos humanos cometidas por el Gobierno militar de Nigeria que se opone al restablecimiento de la democracia y el Estado de derecho, confirma las medidas adoptadas en 1993 y adopta nuevas medidas, a saber: restricciones en materia de visados para los miembros del Consejo Provisional de Gobierno y del Comité Ejecutivo Fede-

<sup>57</sup> DOCE L 287, 8-11-1996.

<sup>58</sup> *Vid.* recientemente la Decisión del Consejo de 26 de abril de 1999, mediante la que prorroga la Posición Común 96/635/PESC: DOCE L 114, 1-5-1999. Con anterioridad la citada Decisión fue modificada por Decisión 98/107/PESC, cuyo objeto es tener en cuenta la sustitución del Consejo para el restablecimiento de la ley y el orden (SLORC) por el Consejo para la paz y el desarrollo (SPDC): DOCE L 32, 6-2-1998; y la Decisión 98/612/PESC amplía la prohibición de entregar visados de tránsito, en particular a las autoridades birmanas encargadas del turismo, y decide aplicar los medios necesarios para velar por que esta prohibición se aplique rigurosamente a los miembros del Consejo para la paz y el desarrollo (SDPC), a los soldados y a sus familias: DOCE L 291, 30-10-1998.

<sup>59</sup> DOCE L 85, 27-3-1997.

<sup>60</sup> Resoluciones de 16 de febrero de 1995: DOCE C 56, 6-3-1995; 16 de noviembre de 1995: DOCE C 323, 14-12-1995.



ral, así como para sus familias; *embargo de armas, municiones y equipo militar*; y suspensión de la cooperación al desarrollo con Nigeria<sup>61</sup>.

La Posición Común 95/544/PESC, de 4 de diciembre, viene a completar y reforzar la Posición Común 95/515/PESC: se prevé que los Estados miembros deberán tomar medidas para que los miembros del consejo provisional de Gobierno nigeriano, del consejo ejecutivo federal y de las fuerzas armadas y de seguridad nigerianas y sus familias en posesión de visados de larga duración no sean admitidos en sus territorios; deben expulsar al personal militar destinado en las representaciones diplomáticas nigerianas y retirar al personal militar destinado en las representaciones diplomáticas de los Estados miembros en Nigeria, y denegar la concesión de visados a las delegaciones deportivas oficiales y a los equipos nacionales (medida ésta última que no se aplicó en el Mundial de Fútbol celebrado en Francia en junio y julio de 1998, como es bien sabido por cualquier aficionado español al balompié). Estas medidas fueron adoptadas por un período de seis meses<sup>62</sup>, pero han sido sucesivamente prorrogadas<sup>63</sup>.

Más recientemente, la Posición Común 98/614/PESC, de 30 de octubre, deroga la Posición Común 95/515/PESC con excepción de algunas medidas relativas a la suspensión de la cooperación militar, a la anulación de los cursos de formación para el conjunto del personal militar nigeriano y al embargo sobre las armas, las municiones y el equipo militar. Todo ello como respuesta a las perspectivas de celebración de elecciones democráticas y las mejoras en el respeto de los derechos humanos<sup>64</sup>.

#### D) *Irán y Libia*

En el caso de Irán, en su Declaración de 29 y 30 de abril de 1997, la UE, ante la Decisión del Tribunal Regional Superior de Berlín en la que se confirma la participación de las autoridades iraníes en actos de terrorismo, decide las siguientes medidas: a) suspensión del diálogo crítico con Irán; b) suspensión de las visitas oficiales bilaterales a nivel ministerial; c) *confirmación de la política decidida por los Estados miembros euro-*

<sup>61</sup> DOCE L 298, 11-12-1995.

<sup>62</sup> DOCE L 309, 21-12-1995.

<sup>63</sup> La última prórroga se lleva a cabo mediante la Posición Común 97/821/PESC, acompañada de la Decisión 97/820/PESC relativa a la aplicación de la Decisión 95/544/PESC: DOCE L 338, 9-12-1997.

<sup>64</sup> DOCE L 193, 31-10-1998.

*peos de no suministrar armas a Irán*; d) los Estados se comprometen a cooperar para garantizar que no se concedan visados a ciudadanos iraníes que desempeñen funciones de seguridad y espionaje; e) se acuerda expulsar al personal de espionaje iraní de los Estados miembros de la UE<sup>65</sup>.

En lo que se refiere a Libia, en abril de este año la UE suspende, en cumplimiento de la Resolución 1192 (1998) del C. de S., la aplicación de sanciones económicas decretada por el C. de S. en sus Resoluciones 748 (1992) y 883 (1993). Pero en su Posición Común 99/261/PESC de 16 de abril<sup>66</sup>, la UE mantiene las medidas decididas por los Estados miembros el 27 de enero y el 14 de abril de 1986, a saber: a) *prohibición de la exportación de armas o de otro material militar*; b) restricciones de la libre circulación de personal diplomático y consular; c) reducción de la plantilla de las misiones diplomáticas y consulares; d) establecimiento de requisitos y procedimientos más estrictos para la obtención de visados. Los Países Bajos quedan exentos de las medidas b) y c) para que sea posible la celebración del «juicio Lockerbie» en la Haya.

### 3. SUPUESTOS EN LOS QUE LA UE NO HA APLICADO MEDIDAS DE EMBARGO DE ARMAS

Si comenzamos por los casos en los que el propio PE ha demandado la aplicación de un embargo de armas, podemos citar en primer lugar a Turquía. En efecto, en sendas Resoluciones de 1994 y 1995 el PE solicita a los Estados miembros que suspendan el envío de ayuda militar a las autoridades turcas, para evitar que sea utilizada en el sureste del país, en atención a la comisión de violaciones graves y masivas de los derechos humanos en el contexto del conflicto armado interno con los movimientos separatistas kurdos<sup>67</sup>. Si bien en otras Resoluciones más recientes el PE, aunque se muestra crítico con las violaciones de los derechos humanos cometidas en el Kurdistán turco, las incursiones de las tropas turcas en el norte de Irak, y la situación en Chipre, no solicita la aplicación de un embargo de armas contra Turquía<sup>68</sup>. A nuestro entender, no resulta muy

<sup>65</sup> *Bol. UE*, 4-1997, pp. 76-77.

<sup>66</sup> *DOCE L* 103, 20-4-1999.

<sup>67</sup> *DOCE C* 128, 9-5-1994 y *DOCE C* 109, 1-5-1995, respectivamente.

<sup>68</sup> *Vid. inter alia* la Resolución de 17 de julio de 1997: *DOCE C* 286, 22-9-1997.

coherente que por una parte se haya aplazado *sine die* la incorporación de Turquía a la UE a causa, entre otras, de la situación de los derechos humanos en todo el país y en particular en el Kurdistán turco y en ocasiones en el Kurdistán iraquí<sup>69</sup>, mientras que por otra un buen número de Estados miembros, entre ellos España, continúe proporcionando material militar a las autoridades turcas que precisamente puede ser utilizado para la comisión de violaciones de los derechos humanos y del derecho humanitario<sup>70</sup>. Aunque no pretendemos incurrir en la ingenuidad de desconocer los intereses estratégicos, políticos y económicos en juego; basta señalar que Turquía es un Estado miembro de la OTAN.

Asimismo, el PE ha insistido hasta la reiteración en relación a Indonesia en la necesidad de que se imponga un embargo de armas a este país asiático, a causa de la violación del principio de autodeterminación y de los derechos humanos a cargo de las autoridades indonesias en Timor Oriental. Gracias a la decidida postura de los parlamentarios portugueses, se han sucedido las resoluciones condenatorias en las que se solicita a los Estados miembros que apliquen un embargo de armas contra Indonesia, sin que hasta ahora esta solicitud haya sido atendida<sup>71</sup>.

Situándonos en otras latitudes geográficas, el PE ha expresado su preocupación por el tráfico de armas en la región de los Grandes Lagos, en el corazón de África, sobre todo tras los actos de genocidio cometidos en

<sup>69</sup> Vid. *Bol. UE*, Suplemento 4/98, p. 22.

<sup>70</sup> Si bien a mediados de 1999, el Ministro de Asuntos Exteriores del Gobierno alemán se ha opuesto, reivindicando un derecho de veto, a la exportación de 120 carros blindados a Turquía aprobada por los ministerios de Economía y Defensa, a causa de la actuación del Ejército turco contra los kurdos: vid. *El País*, 27-VI-1999, p. 6. Para las cada día más boyantes relaciones comerciales armamentísticas entre Turquía y España, vid. los datos referidos a 1998 que ofrece *Anuario CIDOB*, 1998, pp. 65-66, 77, 86, 91; más en concreto, en septiembre del pasado año, el Gobierno español autoriza la venta de más de 13.000 bombas de aviación a las Fuerzas Aéreas de Turquía. En noviembre de 1998 el Gobierno español defendió públicamente en el Congreso de los Diputados que la exportación de armas a Turquía no incumple ninguno de los ocho criterios previstos en el Código de Conducta de la UE: Vid. *Actividades, textos y documentos de la Política Exterior Española*, 1998, pp. 752-753.

<sup>71</sup> Vid. las Resoluciones de 17 de noviembre de 1994: *DOCE* C 341, 5-12-1994; 19 de enero de 1995: *DOCE* C 43, 20-2-1995; 21 de septiembre de 1995: *DOCE* C 269, 16-10-1995; 14 de diciembre de 1995: *DOCE* C 17, 22-1-1996; 20 de junio de 1996: *DOCE* C 198, 8-7-1996; 19 de septiembre de 1996: *DOCE* C 319, 28-10-1996; 15 de mayo de 1997: *DOCE* C 167, 26-5-1997; 2 de octubre de 1997: *DOCE* C 325, 17-10-1997.

los meses de abril y mayo de 1994 en Ruanda. Como es sabido, a causa entre otros factores de los intereses encontrados de Estados Unidos y Francia, la actuación del C. de S. en esta región del mundo ha sido totalmente arbitraria. Es cierto que este órgano impone un embargo de armas contra Ruanda mediante la Resolución 918 de 17 de mayo de 1994; pero esta medida es derogada mediante la Resolución 1011 de 16 de agosto de 1995, aunque se mantiene contra fuerzas no gubernamentales (miembros del antiguo ejército y gobierno ruandés hutu refugiados en la República Democrática del Congo), según fue confirmado recientemente por la Resolución 1161 (1998), por la que se crea una Comisión Internacional de Investigación sobre la venta, suministro y transporte de armas y material conexo en la región de los Grandes Lagos de África Central<sup>72</sup>.

En todo este contexto, en su Resolución de 19 de enero de 1995 el PE expresa su preocupación por el hecho de que en regiones en las que se desarrollan conflictos armados de singular crueldad (Somalia, Bosnia, Ruanda), los contendientes disponen de una gran cantidad de armas convencionales fabricadas en los países europeos; como señala la institución comunitaria, resulta contradictorio que los Estados europeos permitan la exportación de armas a estos países, favoreciéndose así el desencadenamiento de conflictos sangrientos, y posteriormente esos mismos Estados se vean en la necesidad de dedicar importantes cantidades de ayuda humanitaria para mitigar las consecuencias de esos conflictos e incluso se planteen el envío de tropas bajo la bandera de NU en misión humanitaria<sup>73</sup>. Por estas razones, en su Resolución de 16 de marzo de 1995 el PE

<sup>72</sup> Comisión que elabora un informe presentado por el Secretario General al C. de S. el 18 de noviembre de 1998 como Documento S/1998/1096, en el que se pone de manifiesto la gran cantidad de armas que circulan en la región de los Grandes Lagos. A raíz de este informe, el C. de S. aprueba la Resolución 1209 (1998) citada *supra*.

<sup>73</sup> DOCE C 43, 20-2-1995. Más en concreto, la UE ha financiado operaciones de retirada y desactivación de minas terrestres, en la mayoría de los casos fabricadas y exportadas por sus Estados miembros, en Camboya, el territorio de la antigua Yugoslavia, etc.: *vid.* a este respecto, la Decisión 96/251/PESC, por la que se completa la Decisión 95/170/PESC relativa a la asistencia a la retirada de minas en Bosnia y Herzegovina: DOCE L 87, 4-4-1996; la Decisión 97/818/PESC, sobre la aplicación de la Acción común 96/588/PESC relativa a las minas terrestres antipersonas a fin de cofinanciar las llamadas especiales del CICR; y la Decisión 97/819/PESC, sobre la aplicación de la Acción común 96/588/PESC relativa a las minas terrestres antipersonas con el fin de contribuir a la financiación de determinados programas de la SADC y del CICR: ambas en DOCE L 338, 9-12-1997; la Decisión 98/627/

pide a los Estados miembros representados en el C. de S. que defiendan la aplicación de un embargo de armas por parte de este órgano sobre las exportaciones de armas con destino a Ruanda y Burundi; solicitud reiterada en su Resolución de 6 de abril de 1995<sup>74</sup>.

Pero los Estados miembros se han mostrado muy poco predisuestos en este asunto. Así, en la Declaración de 20 de junio de 1996, la UE «hace un llamamiento» a los Jefes de Estado signatarios de las declaraciones de El Cairo y de Túnez para que respeten los compromisos contraídos a fin de impedir, en particular, el tráfico de armas y el entrenamiento de varias milicias y grupos armados<sup>75</sup>. Hasta ahora no se ha adoptado ninguna Posición Común con la que se aplique un embargo de armas contra un país concreto de esta región. Aunque *supra* hemos citado la Acción Común 1999/34/PESC de 17 de diciembre de 1998 mediante la que se pretende combatir la acumulación y la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre, en particular en el continente africano, teniendo en cuenta la Resolución 1209 (1998) del C. de S.<sup>76</sup>. *Supra* también hemos citado que en 1993 se acordó en el seno de la CPE la imposición de un embargo de armas contra Zaire; pero de acuerdo con los acontecimientos ocurridos en los últimos tres años en este país, actual República Democrática del Congo, los Estados miembros deberían de haber adoptado una Posición Común en el ámbito PESC para confirmar esta medida y reforzar su obligatoriedad.

Para finalizar este subepígrafe, también podríamos referirnos a un buen número de casos en los que el PE no ha adoptado ninguna Resolución en la que se solicite la aplicación de un embargo de armas. A causa de las

---

PESC, sobre una acción específica de la Unión en el ámbito de la ayuda a la retirada de minas; y la Decisión 98/628/PESC, relativa a la aplicación de una Decisión del Consejo sobre una acción específica de la Unión en el ámbito de la ayuda a la retirada de minas: ambas en *DOCE* L 300, 11-11-1998.

<sup>74</sup> *DOCE* C 89, 10-4-1995, y *DOCE* C 109, 1-5-1995, respectivamente.

<sup>75</sup> *Bol. UE*, 6-1996, pp. 134-135.

<sup>76</sup> *DOCE* L 9, 15-1-1999. Asimismo, según la Oficina de Información Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores, el 13 de marzo de 1997 «el Comité Político acordó que los Estados miembros de la Unión Europea tomarían medidas para evitar el suministro de armas a las partes en conflicto» en la Región de los Grandes Lagos: *Actividades, textos y documentos de la política exterior*, 1997, p. 794. Desde luego, si las Posiciones Comunes y las Declaraciones de la Unión Europea en las que se aplica un embargo de armas constituyen instrumentos jurídicos caracterizados porque carecen de mecanismos de control efectivo, la situación en el caso de los acuerdos adoptados en el Comité Político todavía plantea muchos más interrogantes sobre su nivel de eficacia en la práctica.

limitaciones de espacio, nos centraremos solamente en uno de ellos. Así, a nuestro entender se pueden establecer bastantes paralelismos entre los asuntos de Timor Oriental y Sahara Occidental: en ambos casos los Gobiernos respectivamente de Indonesia y Marruecos, han vulnerado el principio de autodeterminación y han cometido violaciones graves y masivas de los derechos humanos de los habitantes de estos territorios a lo largo de la década de los ochenta y los noventa; en particular, hay pruebas fehacientes sobre la existencia de varios centenares de «desaparecidos» saharauis, hechos cuya responsabilidad se atribuye a las autoridades marroquíes. Varios Estados miembros de la UE, a saber, Francia, Bélgica y España, han suministrado en las dos últimas décadas importantes cantidades de material militar al Gobierno marroquí, lo que le ha permitido perpetuar hasta hoy la ocupación armada del antiguo Sahara español y mantener un clima de represión contra la población saharauí. Sin embargo, el PE ha insistido en su demanda de aplicación de un embargo de armas contra Indonesia, olvidando la aplicación de esta medida en el caso de la ocupación marroquí del Sahara Occidental, a pesar además de los retrasos en la puesta en práctica del Plan de Paz de Naciones Unidas para la celebración de un referéndum atribuibles al gobierno de Marruecos. Sin duda, este doble estándar a cargo de las instituciones comunitarias se debe a razones metajurídicas bastante conocidas, apoyadas por los Gobiernos de los Estados miembros, en particular Francia y España. Lo que pone de manifiesto el peso específico que los Estados más grandes tienen en todas las instituciones de la UE.

#### IV. ALGUNAS REFLEXIONES A LA LUZ DE LA PRÁCTICA ESTUDIADA

##### 1. UNA PRÁCTICA POCO COHERENTE PRODUCTO DE LAS DISFUNCIONES QUE PRESENTA LA ARQUITECTURA CONSTITUCIONAL DEL TUE

De acuerdo con el epígrafe anterior, se puede sostener que si bien en todos los asuntos en los que la UE ha decretado un embargo de armas ha habido razones jurídicas más que suficientes para adoptar tal medida, no obstante en otro buen número de situaciones se puede echar en falta la aplicación de la misma medida. Dicho en términos más coloquiales: es cierto que todos los que están son, pero no están todos los que son. Así,

se debe señalar que la mayoría de los Estados contra los que la UE ha aplicado un embargo de armas son objeto de un procedimiento público especial por parte de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas<sup>77</sup>, lo que pone de manifiesto bien a las claras la magnitud de las violaciones graves y masivas de los derechos humanos y del derecho humanitario cometidas en estos países, casi siempre por gobiernos dictatoriales que hacen caso omiso de los principios democráticos y del imperio de la ley. A los que se debe añadir la situación de conflicto armado desarrollado entre Etiopía y Eritrea, y la implicación de Libia e Irán en la comisión de actos de terrorismo internacional, motivos en nuestra opinión que justifican suficientemente la aplicación de un embargo de armas. No obstante, como hemos visto en el subepígrafe III.3., se podría añadir un buen número de Estados a esta «lista negra».

Como también hemos comprobado en los dos epígrafes anteriores, la producción y comercio de material militar es una materia que los Estados miembros se resisten a dejar en manos de las instituciones de la UE, salvo los casos en los que en el ámbito de la PESC se adopten las decisiones mediante unanimidad. La regulación de los productos de doble uso demuestra bien a las claras cuál ha sido hasta ahora la posición de los Estados miembros. Como asimismo ya hemos insistido, la estructura del TUE, basada en la existencia de tres pilares, dos intergubernamentales y el propiamente comunitario, en numerosas ocasiones impide que se consolide la acción exterior de la UE como actor internacional que en los años noventa viene asumiendo un progresivo protagonismo, acorde con el peso económico del proceso de integración europea, como quedó demostrado en la crisis yugoslava en la primera mitad de esta década. A todo ello hay que añadir que en caso de que no se obtenga la necesaria unanimidad en el ámbito PESC, los Estados miembros podrán aplicar por su cuenta medidas de embargo de armas contra terceros Estados: tal es el caso de las medidas de embargo aplicadas todavía en la actualidad por el Reino Unido contra Argentina<sup>78</sup>.

Esta situación no parece que vaya a transformarse radicalmente al menos a corto y medio plazo, como se ha puesto de manifiesto en la última

<sup>77</sup> Vid. por citar solamente el último de los informes, en relación a Afganistán, el informe de HOSSAIN, K., E/CN.4/1999/40; sobre Sudán, BIRÖ, G., E/CN.4/1998/66; respecto de Myanmar, LALLAH, R., E/CN.4/1999/35; en relación a Nigeria, JEHANGIR SORABJE, S., E/CN.4/1999/36.

<sup>78</sup> Vid. *BYIL*, vol. LXVIII (1997), 625-626.

reforma del Tratado de Amsterdam. Y mucho menos cabe esperar cambios legislativos repentinos en particular en el objeto de nuestro estudio. En efecto, la producción y comercio de material militar en cierta medida puede conectarse con el progresivo desarrollo de una política de seguridad y/o defensa común; y como es conocido, los avances habidos hasta ahora en este terreno, siempre bajo el paraguas protector de la OTAN, en el proceso de integración europea, incluida la reforma del Tratado de Amsterdam, son muy limitados<sup>79</sup>.

*Pero este balance no admite una valoración ni mucho menos positiva, tomando como referencia los propios objetivos del proceso de integración europea. En efecto, no está de más recordar que entre los objetivos de la PESC se encuentran, entre otros, «el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, con los principios del Acta final de Helsinki y con los objetivos de la Carta de París, incluidos los relativos a las fronteras exteriores», y «el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales» (artículo 11).*

En el pilar comunitario, el artículo 177 (antiguo 130U) prevé que en el ámbito de la cooperación al desarrollo la CE «favorecerá» *el desarrollo económico y social de los países en desarrollo, su inserción en la economía mundial, y la lucha contra la pobreza en los países en desarrollo, contribuyendo al objetivo general de desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de derecho y al respeto de los derechos humanos*. No es éste el lugar para estudiar la práctica protagonizada en los últimos años por la CE y sus Estados miembros dirigida a alcanzar estos objetivos en sus relaciones convencionales con terceros Estados (introducción de la cláusula convencional «Báltica» y posteriormente «Búlgara»; regulación de un mecanismo de suspensión de la Convención de Lomé IV en caso de violaciones graves y masivas de los derechos humanos, etc.) y mediante actos unilaterales (Reglamentos MEDA y TACIS). Pero cabe sostener que con todas las críticas que se puedan formular a la eficacia de esta práctica en la consecución de los citados objetivos, la UE, la CE y sus Estados miembros en el ámbito de la PESC, pretende nada menos que la extensión o ampliación del orden público europeo gestado tras la

<sup>79</sup> Cf. *inter alia*, GUTIÉRREZ ESPADA, C., *loc. cit.*, pp. 168-170 y *passim*; MARIÑO MENÉNDEZ, F. M., *loc. cit.*, pp. 376-377; REMIRO BROTONS, A., «¿Qué ha significado el Tratado de Amsterdam para la PESC?», *GJ*, D-29 (1998), 71-104, pp. 86-102.



Carta de París a otros continentes, o al menos de buena parte de su contenido fundamental<sup>80</sup>.

Ahora bien, de acuerdo con la práctica estudiada en el epígrafe III, debemos adoptar una valoración conservadora sobre los logros obtenidos hasta ahora en la consecución de estos objetivos. En lo que se refiere a la producción y exportación de material militar, hemos comprobado que la falta de voluntad política de los Estados miembros ha impedido que la UE como tal articule mecanismos jurídicos eficaces para defender con coherencia y sin dobles estándares estos objetivos en el plano de las relaciones de cooperación militar que mantienen los Estados miembros con terceros Estados.

Desde esta perspectiva, a nuestro entender resulta contradictorio y de imposible justificación ante los países en vías de desarrollo y la opinión pública de los propios Estados miembros de la UE, el hecho de que mientras las relaciones de cooperación al desarrollo y comerciales y económicas que mantiene la CE con terceros Estados se vean condicionadas por el respeto de los principios democráticos y del Estado de derecho y los derechos humanos, desarrollándose las previsiones jurídicas necesarias para ello, al mismo tiempo los Estados miembros se opongan a que la producción y el comercio de armas con terceros Estados se vea limitada por los mismos criterios y previsiones, y solamente acepten mecanismos jurídicos de aplicación a través de «Declaraciones» y un «Código de Conducta», y en su caso la adopción de posiciones y acciones comunes sobre asuntos concretos *adoptadas siempre por unanimidad*.

Debemos recordar a este respecto que en el actual artículo 3 del TUE se prevé una obligación de coherencia referida al conjunto de la acción exterior de la UE en el marco de sus políticas en materia de relaciones exteriores, de seguridad, de economía y de desarrollo; y que corresponde al Consejo y a la Comisión garantizar el cumplimiento de esta obligación. Más específicamente en el ámbito de la PESC, en el segundo párrafo del artículo 11 se recogen los principios de «lealtad y solidaridad mutua» que deberán regir la política exterior de los Estados miembros en relación a

---

<sup>80</sup> *Vid.*, por citar únicamente la bibliografía más reciente, BRANDTNER, B. y ROSAS, A., «Human Rights and the External Relations of the European Community: An Analysis of Doctrine and Practice», *EJIL*, vol. 9 (1998), 468-490, *passim*; LIÑÁN NOGUERAS, D. J., «Límites del discurso de la condicionalidad en la acción exterior de la Unión Europea», en MARIÑO MENÉNDEZ, F. M. (ed.), *Acción exterior de la Unión Europea y comunidad internacional*, Madrid, 1998, 413-438, *passim*.

la acción de la UE, de manera que los Estados miembros «se abstendrán de toda acción contraria a los intereses de la Unión o que pueda perjudicar su eficacia como fuerza de cohesión en las relaciones internacionales», siempre bajo la tutela del Consejo a quien le corresponderá «velar» por el cumplimiento de estos principios<sup>81</sup>.

Incluso se podría plantear la aplicación en este tema del artículo 10 del TCE (antiguo artículo 5) en el que se prevé que «los Estados miembros se abstendrán de todas aquellas medidas que puedan poner en peligro la realización de los fines del presente Tratado», en relación con el artículo 177. No parece que un Estado miembro que suministra material militar a un gobierno responsable de violaciones graves y masivas de los derechos humanos y muy poco respetuoso de los principios democráticos y del imperio del derecho favorezca el cumplimiento de los objetivos regulados en el art. 177. Si bien esta disposición, el artículo 10, está circunscrita al pilar comunitario y sus posibles relaciones con el pilar PESC plantean bastantes incertidumbres, dada la reserva de competencia del TJCE sobre este pilar intergubernamental.

Aunque al mismo tiempo debe destacarse que el artículo 296 no excluye de la competencia comunitaria a la producción y comercio de armas, sino que se limita a prever una cláusula de derogación de las disposiciones del TCE, lo que por supuesto no impide que los Estados miembros se pongan de acuerdo en el ámbito PESC para adoptar una posición o más bien acción común en la que se comprometan a no hacer uso de dicha cláusula de derogación general, y así poner fin al recurso a la lista de productos aprobada en 1958; en este caso el artículo 10 sería plenamente aplicable a la producción y comercio de material de defensa.

En la misma dirección, el artículo 10 es aplicable a la regulación comunitaria de la producción y exportación de productos de doble uso; y si partimos de esta base, podemos plantearnos la siguiente pregunta: ¿actuaría conforme al TCE un Estado miembro que, a pesar de la prohibición de exportar determinados bienes de doble uso a un Estado concreto acordada en el ámbito PESC y ejecutada en el ámbito comunitario de acuerdo

---

<sup>81</sup> Mientras que en los artículos 13.3 y 16 se enuncian los principios de unidad, coherencia y eficacia en la actuación de la UE; según el primer precepto, le corresponderá al Consejo velar para el cumplimiento de estos principios; de acuerdo con el segundo, los Estados miembros están obligados a informarse y consultarse mutuamente en el seno del Consejo para el cumplimiento de estos principios por parte de la UE.

con las previsiones del Reglamento de 1994, decidiera no obstante exportar productos de uso estrictamente militar a ese mismo Estado? ¿Tendría competencia el TJCE para conocer de este asunto en aplicación del artículo 10 o por el contrario sería de aplicación el artículo 296 sin más? De acuerdo con todo lo dicho hasta ahora, la estructura de los tres pilares que se contiene ahora mismo en los tratados constitutivos garantiza esta última posibilidad, en favor siempre de la discrecionalidad que los Estados miembros quieren mantener en sus políticas de producción y exportación de armamento<sup>82</sup>.

Asimismo, en la práctica puede ocurrir que de acuerdo con el artículo 300.2, el Consejo, por mayoría cualificada, decida la suspensión de un tratado de cooperación al desarrollo con un Estado determinado a causa del incumplimiento de los citados objetivos, pero al mismo tiempo no se alcance la unanimidad en el ámbito PESC para la adopción de un embargo de armas contra ese mismo Estado. En este caso, ¿con qué legitimidad adoptaría la UE una medida como la suspensión de la cooperación al desarrollo? Estos y otros interrogantes, no tienen fácil respuesta con el diseño jurídico institucional que presentan los Tratados constitutivos. En definitiva, difícilmente se puede asegurar con carácter general el cumplimiento de la obligación de coherencia en lo que se refiere a la producción y comercio de armas y las demás políticas de la UE —ya sea en el ámbito de la PESC o del TCE—<sup>83</sup>.

<sup>82</sup> A este respecto, en el párrafo 42 de las Conclusiones Generales presentadas por el Abogado General JACOBS en los asuntos *Werner y Leifer* (C-70/94, Rec. 1995, p. I-3207), se viene a reconocer con carácter general, como ya hizo en relación al asunto Comisión/Grecia (C-120/94) en el que se planteó la legalidad del embargo económico impuesto por el país helénico contra la antigua república yugoslava de Macedonia de conformidad con el entonces artículo 224 del TCE, que no resulta nada fácil llevar a cabo un control judicial de las cuestiones relativas a la política exterior o de seguridad, al igual que sucede en los respectivos ordenamientos de los Estados miembros; por ello, el alcance del control judicial sobre las exportaciones de bienes de doble uso viene a ser inevitablemente muy limitado, básicamente centrado en el respeto del principio de proporcionalidad en relación a los derechos fundamentales de los particulares, como vendrá a reconocer el TJCE en su Sentencia en el Asunto *Leifer*: *vid.* párrafos 25-36 de esta decisión en Rec. 1995, pp. I-3248-3250. *A fortiori*, ahora mismo de acuerdo con el artículo 296 del TCE los Estados miembros pueden hacer uso de un amplio margen de discrecionalidad en su política de producción y exportación de armas, únicamente condicionado en su caso por los criterios adoptados en sede PESC que por supuesto escapan a todo control jurisdiccional.

<sup>83</sup> Aunque debe destacarse en la reforma de Amsterdam las expectativas que plantea la capacidad de coordinación de la acción exterior de la UE a cargo de la

Es más, lo cierto es que los propios Estados miembros, actuando *individualmente*, no han mantenido hasta ahora por su cuenta una política exterior del todo conforme con los objetivos que se han comprometido a defender a través de la acción exterior de la UE en el seno del proceso de integración europea<sup>84</sup>. Si en sus respectivas políticas exteriores relati-

---

nueva troika formada por la Presidencia, asistida por el Alto Representante PESC y con la asociación plena de la Comisión, cuyo éxito dependerá sobre todo de la voluntad política de los Estados miembros, y de entre ellos, de los Estados con mayor peso en la escena internacional.

<sup>84</sup> A este respecto, debe señalarse que unos pocos días antes de la aprobación del citado Código de Conducta, el Gobierno español promulga el Real Decreto 491/1998, de 27 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento del Comercio Exterior de Material de Defensa y de Doble Uso (*BOE* de 8 de abril de 1998), cuyo artículo 8.3. establece que al emitir los informes la Junta Interministerial Reguladora del Comercio Exterior de Material de Defensa y de Doble Uso, deberá tener en cuenta, en cuanto a las operaciones de exportación, expedición y salida de áreas exentas, los criterios establecidos en el artículo 2.2 de la Ley Orgánica 3/1992, de 30 de abril, así como las directrices acordadas en el seno de la Unión Europea, en particular los criterios convenidos en el Consejo Europeo de Luxemburgo de junio de 1991 y en el de Lisboa de junio de 1992, con respecto a la exportación de material de defensa; y las directrices recogidas en la Decisión 94/942/PESC, y sucesivas modificaciones, con respecto a la exportación de productos de doble uso. Esta norma ha sido desarrollada mediante Orden de 30 de junio de 1998 por la que se regula el procedimiento y tramitación del comercio exterior de material de defensa y de doble uso (*BOE* de 9 de julio de 1998).

En el artículo 2.2 de la Ley Orgánica 3/1992 de 30 de abril de 1992 (*BOE* de 1 de mayo de 1992), se establecen los siguientes criterios: «a) la existencia de indicios racionales de que el material de defensa o de doble uso pueda ser empleado en acciones que perturben la paz, la estabilidad o la seguridad a nivel mundial o regional, o que su exportación pueda vulnerar los compromisos internacionales contraídos por España. b) los intereses generales de la defensa nacional y de la política exterior del Estado».

A nuestro entender, la vaguedad y la imprecisión de los criterios de la Ley Orgánica 3/1992, y la utilización de la técnica de la remisión a los criterios de los Consejos de Luxemburgo y Portugal del Real Decreto citado, contrasta fuertemente con la extensa regulación de los principios y objetivos y prioridades de la política española de cooperación internacional para el desarrollo prevista en los artículos 2 a 7 de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo (*BOE* de 8 de julio de 1998). En particular, es difícil aventurar como se va a asegurar, en materia de exportación de armas, la previsión contenida en el artículo 4, titulado «Principio de coherencia», en el que se establece que «Los principios y objetivos señalados en los artículos anteriores informarán todas las políticas que apliquen las Administraciones públicas en el marco de sus respectivas competencias

vas a la producción y exportación de material militar, materia sobre la que por regla general los tribunales internos no tienen competencia, los Estados miembros no han asegurado hasta ahora el cumplimiento de estos fines, no puede esperarse que se pongan de acuerdo para ello y efectivamente apliquen estos objetivos en el ámbito de la acción exterior de la UE a los pocos años de la entrada en vigor del TUE, y todo ello gracias a algunas disposiciones específicas que se contienen en los tratados constitutivos de alcance bastante general. En particular, el control del cumplimiento de estas disposiciones corresponde fundamentalmente al Consejo, órgano cuya composición intergubernamental tampoco propicia la defensa de los citados objetivos, a pesar de los esfuerzos del PE y de la Comisión.

## 2. LA GESTACIÓN DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA INTERNACIONAL DE LA UE

La falta de coherencia en la práctica estudiada y las contradicciones que se pueden derivar de la estructura de los tratados constitutivos no obstan para que valoremos en conjunto positivamente la progresiva afirmación de la UE como sujeto del ordenamiento internacional, a través de la aplicación de medidas descentralizadas, en este caso el embargo de armas, como respuesta a comportamientos de terceros Estados que vulneran las normas del Derecho internacional. Aunque de entrada debemos reconocer que en los tratados constitutivos no se reconoce personalidad jurídica a la UE. En la actualidad, desde la perspectiva jurídico internacional no es posible sostener con carácter general que la UE sea un sujeto del ordenamiento internacional. Por ejemplo, no se ha desarrollado mecanismo alguno, ni tenemos noticia de ningún precedente en el que se le haya exigido responsabilidad internacional a la UE como tal, por parte de otro sujeto del ordenamiento internacional.

Ahora bien, al mismo tiempo no podemos desconocer el protagonismo que por lo menos desde el punto de vista del principio de efectividad viene asumiendo la UE en la última década, que a nuestro entender puede ser incardinado en la teoría general de la subjetividad internacional, como ya

---

y que puedan afectar a los países en vías de desarrollo». A este respecto, se pueden aplicar en el caso de España, *mutatis mutandis*, las reflexiones que llevamos a cabo en el epígrafe IV de este trabajo en relación al principio de coherencia en la acción exterior de la UE.

ha planteado un sector de la doctrina<sup>85</sup>. En efecto, la participación en los procedimientos de aplicación de normas<sup>86</sup>, es una de las características básicas de la personalidad jurídica internacional, además por supuesto de la capacidad para participar en los procesos de creación y modificación de las normas internacionales.

Sobre esta última nota, el nuevo artículo 24 del TUE prevé la celebración de tratados internacionales en el seno de la PESC. Según este precepto el Tratado será celebrado por el Consejo por unanimidad; y aunque se plantea cierta ambigüedad sobre las partes contratantes —Estados miembros o UE como tal<sup>87</sup>—, de hecho los Estados miembros actuarán concertadamente a la hora de celebrar el tratado con terceros Estados u organizaciones internacionales, práctica que puede convertirse en el embrión cuya gestación permita disipar en futuras reformas del TUE las dudas sobre la personalidad jurídico internacional de la UE.

Este embrión también se está viendo fecundado por la práctica relativamente abundante a lo largo de los años noventa protagonizada por la UE en la imposición de medidas descentralizadas de aplicación de normas del ordenamiento internacional, que como ya hemos dicho merece en términos globales una valoración positiva, aún con las críticas que se pue-

<sup>85</sup> Cf. PÉREZ GONZÁLEZ, M., y STOFFEL VALLOTTON, N., «La cuestión de la naturaleza jurídica de la Unión: el problema de la personalidad jurídica», en OREJA AGUIRRE, M., *op. cit.*, 187-200, pp. 195-199.

<sup>86</sup> En sentido amplio, no solamente en lo que se refiere a la aplicación de medidas sancionatorias. Así por ejemplo, son de destacar las actuaciones que como mediador viene asumiendo la UE en un elevado número de conflictos, papel en bastantes ocasiones reconocido por el propio C. de S. de acuerdo con el Capítulo VIII de la Carta según ha puesto de manifiesto a través del estudio de la práctica, CARDONA LLORENS, J., «La acción mediadora de la Unión Europea», en MARIÑO MENÉNDEZ, F. M., *op. cit.*, 383-412, pp. 396-401 y *passim*.

<sup>87</sup> Parece que los primeros a tenor de la última frase del primer párrafo de este artículo: «Ningún acuerdo será vinculante para un Estado miembro cuyo representante en el Consejo declare que tiene que ajustarse a las exigencias de su propio procedimiento constitucional; los restantes miembros del Consejo podrán acordar que el acuerdo se les aplique provisionalmente»: Cf. REMIRO BROTONS, A., «¿Qué ha significado...», *loc. cit.*, pp. 85-86. Pero según PÉREZ GONZÁLEZ, M., y STOFFEL VALLOTTON, N., *loc. cit.*, pp. 196-198, «...pese a la voluntaria ambigüedad del texto hay que entender que es en nombre de la Unión como se celebran tales acuerdos», ya que otra interpretación conduciría a la inutilidad de este precepto que no aportaría nada respecto de la situación anterior al 1 de mayo de 1999; y en todo caso, los Estados conservan su derecho de veto en el seno del Consejo en el proceso de celebración y ratificación de tales acuerdos internacionales.

den formular de acuerdo con el subepígrafe anterior. Como señala con carácter general ALDECOA LUZÁRRAGA, con todas sus limitaciones, que son muchas, es la primera vez en la historia de las relaciones internacionales que «un grupo de Estados ha diseñado una Política Exterior Común de alcance global con cierta efectividad en el conjunto de la sociedad internacional»<sup>88</sup>.

Desde esta perspectiva, en primer lugar, la aplicación de medidas de embargo de armas a través de una Posición Común presenta una evidente ventaja: pretende garantizar el cumplimiento de esta medida por todos los Estados miembros. Aunque los procedimientos de control del cumplimiento de los actos adoptados en el seno de la PESC son bastante deficientes, la adopción de una Posición Común para la aplicación de medidas de embargo de armas supone un avance respecto a la situación anterior en la que se hacía uso de las declaraciones en el ámbito de la CPE. Además, *desde mediados de los años noventa los Estados asociados, futuros miembros de la UE, vienen sumándose a la aplicación de dichas medidas*<sup>89</sup>. De este modo, la decisión en el ámbito PESC consigue el consenso de un buen número de Estados europeos en la aplicación de medidas de embargo de armas, consenso que adquiere su importancia en los supuestos en los que el C. de S. no actúa eficazmente en este terreno. Aunque la eficacia de las medidas de embargo de armas pueda estar en entredicho, al mismo tiempo no cabe duda de que «el comercio masivo y descontrolado de instrumentos de destrucción,..., ha sido una de las causas que ha posibilitado el mantenimiento de regímenes dictatoriales en numerosos países del Sur durante largas décadas, una de las fuentes de empobrecimiento y endeudamiento de muchos países, y uno de los factores que ha hecho aumentar la letalidad y la duración de los conflictos del último medio siglo»<sup>90</sup>.

En segundo lugar, como ya hemos dicho, la otra gran ventaja que presenta la aplicación de medidas de embargo de armas, y también otras como la

<sup>88</sup> «Los cambios recientes en la sociedad internacional como estructura de oportunidad para el desarrollo de las relaciones internacionales de la Unión Europea», en MARIÑO MENÉNDEZ, F. M., *op. cit.*, 25-62, p. 40.

<sup>89</sup> Mediante Declaración de 3 de agosto de 1998, los países asociados de Europa Central y Oriental, Chipre, Islandia y Noruega, afirman compartir los objetivos del Código de Conducta de la UE en materia de exportación de armas formalmente aprobado por la UE el 8 de junio de 1998 y se adhieren a los criterios y principios que contiene el Código, que los guiará en sus políticas de control de las exportaciones nacionales: *Bol. UE*, 7/8-1998, p. 92.

<sup>90</sup> FISAS, V., *op. cit.*, p. 268.

restricción en la concesión de visados, la disminución de las relaciones diplomáticas o la suspensión de las visitas gubernamentales de alto nivel, o incluso la congelación de los haberes de los dirigentes gubernamentales en el extranjero, es que por principio con esta medida no se perjudicará al desarrollo económico y social del Estado que la soporta. Por tanto, este tipo de medidas son perfectamente defendibles incluso en el contexto de la fractura Norte-Sur que caracteriza profundamente a la sociedad internacional contemporánea. Por supuesto, cabe la aplicación de otras medidas, como la suspensión de la cooperación comercial y económica, e incluso la cooperación al desarrollo mantenida directamente con las autoridades gubernamentales (por regla general se deberá mantener la establecida a través de ONGs). Pero estas últimas medidas deben adoptarse en supuestos de extrema gravedad en cuanto a la magnitud de los hechos internacionalmente ilícitos cometidos por el Estado al que se aplica el embargo.

En todo caso, estamos hablando de medidas pacíficas, que no implican el uso de la fuerza, cuya compatibilidad con el ordenamiento internacional y con el Derecho de la UE no plantea dificultades. Visto desde la otra cara de la moneda, desde la perspectiva de la condicionalidad positiva, como señala FERNÁNDEZ LIESA, una vez desaparecida la confrontación entre el Este y el Oeste, «la política exterior europea puede ser efectiva si se orienta a la promoción —y prevención— del mantenimiento de la paz, el control de la proliferación armamentística, el progreso económico y social, la protección de los derechos humanos y de la democracia, así como el desarrollo del Tercer Mundo, mediante la utilización de ‘armas’ pacíficas como el comercio, la negociación, la ayuda y la asistencia al desarrollo, la influencia política, la mediación y otros instrumentos similares de política exterior»<sup>91</sup>.

Así, si en los años ochenta, ya en el declive de los regímenes comunistas de la Europa del este, la práctica sancionatoria descentralizada de la CEE y sus Estados miembros recibió un buen número de críticas por la doctrina iusinternacionalista, tanto desde la perspectiva del Derecho internacional como más específicamente del ordenamiento jurídico comunitario, en los últimos años esta práctica se viene consolidando en el ámbito del Derecho internacional general y del Derecho de la UE<sup>92</sup>. Y desde luego es defendida cada día con

<sup>91</sup> FERNÁNDEZ LIESA, C. R., *Las bases...*, *op. cit.*, p. 135.

<sup>92</sup> El TJCE ha dictado varias Sentencias referidas a la interpretación y/o validez de los actos comunitarios adoptados para imponer sanciones económicas a la ex-Yugoslavia, a la luz del respeto de los derechos fundamentales de los particulares y



más insistencia por las instituciones de la UE, sobre todo por el PE, y en menor medida por los Estados miembros en el contexto de las relaciones que se mantienen con terceros Estados.

De este modo, a lo largo de la década de los noventa la UE se viene convirtiendo, en el contexto de la sociedad internacional contemporánea de finales del siglo XX, caracterizada por la fragmentación que la atraviesa de norte a sur y que se ve agravada por la heterogeneidad política, económica y cultural de los sujetos que la forman, en una especie de gendarme mundial que se preocupa de la aplicación de las normas del ordenamiento (referidas a la protección de los derechos humanos, la prohibi-

---

en particular de acuerdo con el principio de proporcionalidad. Así, en la Sentencia del TJCE de 16 de junio de 1998 (*Racke*, C-162/96) se afirma la validez del Reglamento (CEE) número 3300/91 del Consejo de 11 de noviembre de 1991 por el que suspenden las concesiones comerciales establecidas por el Acuerdo de Cooperación entre la CEE y la República Federativa Socialista de Yugoslavia (*DOCE* L 315, 15-11-1991). En su argumentación, el TJCE sostiene que las causas de incumplimiento de un Tratado internacional, reguladas por el Derecho internacional consuetudinario, del que sería exponente al menos en parte el artículo 62 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, vinculan a las Instituciones de la Comunidad y forman parte del ordenamiento jurídico comunitario (párrafo 46); en aplicación de estas normas, el TJCE entiende que la existencia de un conflicto armado en el territorio de Yugoslavia es una circunstancia que justifica la suspensión del citado Convenio, al afectar a la base esencial sobre el que se asienta el consentimiento de las partes en obligarse convencionalmente, ya que entiende que «el mantenimiento de una situación de paz en Yugoslavia, indispensable para las relaciones de buena vecindad, y la existencia de instituciones capaces de garantizar la realización de la cooperación contemplada por el Acuerdo en todo el territorio de Yugoslavia, constituirían un requisito esencial para iniciar y proseguir la cooperación prevista por el Acuerdo» (párrafo 55). En otros dos casos, el TJCE se ha ocupado de la imposición de sanciones económicas contra Yugoslavia, en ambos en aplicación de previas Resoluciones del C. de S., que al vincular a los Estados miembros y a su vez afectar a competencias comunitarias, son ejecutadas en el ámbito del ordenamiento comunitario a través de los pertinentes actos normativos, después de la adopción de un acuerdo político en el seno de la cooperación política europea: *vid.* las Sentencias de 30 de julio de 1996, asunto *Bosphorus* (C-84/95), y de 14 de enero de 1997, asunto *Centro-Com* (C-124/95). *Vid.* también en el caso de las sanciones económicas adoptadas contra Irak, la Sentencia de 28 de abril de 1998, en el asunto *Dorsch Consult Ingenieuresellschaft mbH* (T-184/95), en la que se rechaza el recurso de indemnización del perjuicio supuestamente sufrido por la empresa demandante a consecuencia de la adopción del Reglamento (CEE) número 2340/90 del Consejo, de 8 de agosto de 1990 por el que se impiden los intercambios de la Comunidad relativos a Irak y Kuwait (*DOCE* L 213).

ción del uso de la fuerza, la prohibición de actos de terrorismo) en casi cualquier lugar del mundo, sustituyendo así en ocasiones, y en otras completando, la actuación del C. de S.

Es cierto que la práctica protagonizada por la UE descansa en un órgano intergubernamental como es el Consejo; por lo que los riesgos de aplicación arbitraria y dobles estándares por su parte son casi inevitables, como hemos comprobado en el epígrafe III. Asimismo, desde una perspectiva general, la práctica que viene protagonizando en los últimos años la UE se convierte en la expresión de un particularismo de ámbito regional europeo, sustentado en un elevado nivel de desarrollo económico y social, frente al subdesarrollo que padece un buen número de Estados del resto del mundo, como es el caso de la casi totalidad de los Estados a los que nos hemos referido en el epígrafe III.

Pero al mismo tiempo, no debemos olvidar tampoco que el funcionamiento del C. de S. no deja de estar sometido a las mismas críticas que hemos formulado contra la práctica sancionatoria de la UE, en cuanto a la discrecionalidad y en su caso arbitrariedad que rodea su actuación como órgano político que es, en el que el peso de los Estados miembros permanentes es manifiesto. Sin perjuicio de que desde una perspectiva jurídico internacional general pueda considerarse que Naciones Unidas es la sede más adecuada para adoptar medidas propiamente sancionatorias de conformidad con las competencias previstas en el Capítulo VII de la Carta, tratado internacional ratificado nada menos que por 185 Estados.

De hecho, los acontecimientos ocurridos en la región de Kosovo en la primera mitad de este año, vienen a confirmar que las críticas que puede suscitar la aplicación de medidas descentralizadas a cargo de la UE se convierten en un mal menor, seguramente inevitable, ante la ineficacia de la NU y las incertidumbres jurídicas y políticas que encierran las actuaciones que implican el uso de la fuerza, como la llevada a cabo por la OTAN contra Serbia en la primavera de este año. Esta actuación además se ha visto formalizada con carácter general en la Cumbre de la OTAN celebrada en Washington en el mes de abril mediante la definición de un nuevo «Concepto de Estrategia de la Alianza», que pretende revestir de legitimidad a todas las actuaciones armadas que la OTAN, incluso sin contar con la autorización del C. de S., pueda llevar a cabo en el hemisferio norte del planeta.

## V. CONCLUSIONES

1. Hasta la fecha de hoy, los Estados miembros se han opuesto a la posible «comunitarización» de la producción y exportación de material de defensa. La vigente regulación por la vía de la PESC y del TCE de los bienes de doble uso, demuestra bien a las claras cuál es la posición de los Estados miembros en esta materia.

2. Los Estados miembros sí se han puesto de acuerdo para adoptar algunas iniciativas de importancia dirigidas a limitar la producción y exportación de determinados tipos de armas, pero siempre en el ámbito PESC, y mediante la adopción de decisiones por unanimidad, tal y como se ve reafirmado por el Tratado de Amsterdam. Más recientemente han elaborado un Código de Conducta dirigido a coordinar sus políticas de exportación de material de defensa.

3. Asimismo, en el ámbito de la PESC se han adoptado un cierto número de decisiones, siempre por unanimidad, mediante las que se aplica un embargo de armas contra un Estado concreto, responsable de violaciones graves y masivas de los derechos humanos o de la comisión de actos de terrorismo internacional, o contra Estados implicados en un conflicto armado internacional.

4. La práctica estudiada puede ser objeto de críticas, fundamentalmente a causa de la adopción de decisiones por unanimidad por una órgano intergubernamental como es el Consejo, lo que provoca claras situaciones de doble estándar. Con carácter general se aprecia que la propia estructura del TUE, dividida en tres pilares, impide o al menos dificulta sobremanera, que se consolide la acción exterior de la UE a través del respeto de la obligación de coherencia en relación a todas sus políticas.

5. Pero al mismo tiempo, la práctica estudiada merece en términos globales una valoración positiva, como un exponente de cierta importancia que demuestra el protagonismo que viene asumiendo la UE en el orden internacional. En primer lugar, porque se trata de medidas que se sitúan al margen de la fractura económica entre Norte y Sur. En segundo lugar, entendemos que se trata de medidas que devienen necesarias ante situaciones, bastante frecuentes, en las que el C. de S. se muestra como un órgano inoperante.

## ABSTRACT

The study of practice of arms embargoes by the European Union makes the lack of coherence from which the European Union's foreign policy suffers evident. The main reason for this is the reticence shown by member States that a matter such as arms exportation, an area where governments have traditionally enjoyed complete discretion, be affected by the process of European integration. Thus, the general repeal clause contained in Art. 296 of the TEC is explained, as is the approval of a Code of Conduct in May 1998 whereby an attempt to coordinate arms exportation policy is made, always outside Community Law. The regulation of dual-use goods by way of the CFSP and Community rules, proves the lack of political willingness of the governments of member States to have the discretion that they enjoy in relation to the export of arms limited by Community Law.

Despite this lack of coherence, in practice the European Union has adopted arms embargoes on several occasions as a response to international illicit acts committed by third States (grave and massive violation of human rights, use of force and perpetration of acts of terrorism). Considering that we are dealing with a sanctionary measure that is completely outside the debate between those in favour of and those against the denominated conditionality, this practice deserves, in general terms, a positive valuation. In fact, in all the cases where such measures have been implemented, to our way of thinking there have been more than sufficient legal reasons. Also, from a general perspective, the practice studies makes a good example of the importance that the European Union is acquiring as an international actor, which even permits the progressive development of the international legal personality of the EU, despite the lack of express recognition in the constituting treaties.

## RESUMÉ

L'étude de la pratique sur l'application des mesures d'embargo d'armes de la part de l'U.E. met en évidence, en premier lieu, le manque de cohérence dont l'action extérieure de l'U.E. souffre.

La raison principale de cela est la réticence que les États membres présentent pour qu'une matière comme l'exportation d'armes sur laquelle les gouvernements ont joué traditionnellement d'un pouvoir discrétionnaire soit touchée par le processus d'intégration européenne. Ainsi s'explique la cause de dérogation générale qui se trouve dans l'actuel article 296 du T.C.E. et l'adoption d'un Code de Conduite en mai 1998 pour coordonner les politiques d'exportation d'armes, mais toujours en marge du Droit Communautaire. La régulation des biens à double usage par la voie de la P.e.S.C. aussi à des normes communautaires, prouve le manque de volonté politique des gouvernements des États membres pour que le pouvoir discrétionnaire d'exportation d'armes dont ils jouissent soit limité dans le siège communautaire.

Malgré ce manque de cohérence, l'u.E. a adopté dans la pratique des mesures d'embargo d'armes, comme réponse à des faits illicites internationaux, commis par

d'autres États (violations graves et massives des droits de l'homme, utilisation de la force, commission, d'actes de terrorisme), dans un bon nombre d'occasions. Considérant qu'il s'agit des sanctions, qui se situent en marge du débat pour ou contre la dite conditionalité, cette pratique mérite en termes généraux une valoration positive: en effet, dans tous les cas où cette mesure a été adoptée il y a eu, à notre avis, des raisons juridiques plus que suffisantes. Aussi d'une perspective générale, la pratique étudiée devient un bon exemple qui montre l'importance que l'U.e., comme acteur international est en train d'assumer, ce qui permet, même, de soutenir la progressive gestation de la personnalité juridique-internationale de l'U.E., malgré le manque d'une reconnaissance dans les traités constitutifs.

