

LOS DOCUMENTOS PESC Y JAI: DE MAASTRICHT A AMSTERDAM

ROSA MARÍA GRAU GUADIX (*)

SUMARIO: 1. RESUMEN.—2. LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN.—3. LA COOPERACIÓN EN LOS ÁMBITOS DE LA JUSTICIA Y DE LOS ASUNTOS DE INTERIOR.—4. LOS DOCUMENTOS PESC Y JAI. 4.1. Las posiciones comunes. 4.1.1. Estructura. 4.1.2. Clasificación. 4.2. Las acciones comunes. 4.2.1. Estructura. 4.2.2. Clasificación.—5. FUENTES DE INFORMACIÓN. 5.1. Base de datos CELEX. 5.2. Bases de datos del Consejo. 5.2.1. Base de datos PESC. 5.2.2. Base de datos JAI.—6. CONCLUSIONES.

(*) Archivera-bibliotecaria de las Cortes Generales.

1. RESUMEN

El Tratado de la Unión Europea (TUE) (1) consolidó dos temas largamente acariciados: el objetivo de una política exterior común y la cooperación en materia de justicia y asuntos de interior. Los Títulos V y VI, denominados «*Disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común*» y «*Disposiciones relativas a la cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior*», respectivamente, mencionaban dos nuevos tipos de documentos, que se sumaban a los ya existentes dentro de la abundante tipología documental comunitaria. El Consejo podría aprobar, basándose en orientaciones generales del Consejo Europeo, posiciones comunes y acciones comunes, documentos que se han denominado PESC para los adoptados en el marco de la política exterior y de seguridad común y JAI para los ámbitos de justicia y asuntos de interior. El Tratado de Amsterdam (2), además de introducir importantes modificaciones en el Tratado de la Comunidad Europea (TCE), modifica y amplía ambos títulos, aunque mantiene, naturalmente, la posibilidad de adopción de este tipo de actos. Se trata de estudiar éstos desde el punto de vista del tratamiento documental que han recibido a la hora de su publicación en el *Diario Oficial de las Comunida-*

(1) Instrumento de Ratificación del Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992 (BOE núm. 11, de 13 de enero de 1994). Corrección de errores BOE núm. 12, de 14 de enero de 1994 y publicación íntegra, debidamente rectificado, en Suplemento aparte (BOE núm. 138, de 10 de junio de 1994).

(2) Instrumento de Ratificación por parte de España del Tratado de Amsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, firmado en Amsterdam el 2 de octubre de 1997 (BOE núm. 109, de 7 de mayo de 1999).

des Europeas (DOCE) y de su integración en las bases de datos comunitarias, al mismo tiempo que se cuantifican de forma global y por áreas temáticas. El intervalo que se produce desde la entrada en vigor del TUE (1 de noviembre de 1993) y la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam (1 de mayo de 1999), en total cinco años y seis meses, permite delimitar de forma natural el marco temporal de este trabajo.

2. LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN

El *Título V: Disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común* comprendía los artículos J.1 - J.11 del Tratado de la Unión Europea. Se fijaban en él los objetivos de la política exterior y de seguridad común. Según el artículo J.1.2 eran los siguientes:

- la defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales y de la independencia de la Unión;
- el fortalecimiento de la seguridad de la Unión y de sus Estados miembros en todas sus formas;
- 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;
- el fomento de la cooperación internacional;
- 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.

En el mismo artículo, el párrafo 3 establecía que estos objetivos se perseguirían mediante una cooperación sistemática entre los Estados miembros, el desarrollo gradual de acciones comunes y el apoyo activo y sin reservas por parte de los Estados. Se resaltaba la importancia de que las cuestiones de política exterior fueran concertadas y convergentes en el seno del Consejo, dando lugar a posiciones comunes y acciones comunes (documentos PESC), que deberían ser adoptados mediante el procedimiento des-

crito en los artículos J.2 y J.3. En el resto del Título V se detallaban el ámbito de actuación y sus límites, se hacía mención a la representación de la Unión y a la responsabilidad de la ejecución de las acciones comunes, asumidas por la Presidencia, la posibilidad de consulta al Parlamento Europeo, entre otros aspectos, y dejaba la puerta abierta para una futura política de defensa común y el sistema de revisión de las disposiciones relativas a la seguridad.

El Tratado de Maastricht entró en vigor el 1 de noviembre de 1993 y se ha mantenido en los mismos términos hasta el 1 de mayo de 1999, fecha de entrada en vigor del reciente Tratado de Amsterdam. Este último introduce una serie de modificaciones en el Título V del Tratado de Maastricht. Se amplía el número de artículos (hasta el J.18) y según el Anexo con los cuadros de equivalencias, citado en el artículo 12 y que es parte integrante del Tratado, pasan a designarse mediante números arábigos, lo que da como resultado que el Título V del TUE, actualmente vigente, comprenda los artículos 11 al 28, *ambos inclusive* (Tabla 1).

La reestructuración del Título V es considerable. El artículo 12 (antiguo artículo J.2) establece que la Unión perseguirá los objetivos expuestos en el artículo 11 (antiguo artículo J.1) mediante:

- la definición de los principios y de las orientaciones generales de la política exterior y de seguridad común;
- la determinación de estrategias comunes;
- la adopción de acciones comunes;
- la adopción de posiciones comunes;
- el fortalecimiento de una cooperación sistemática entre los Estados miembros para el desarrollo de su política.

De modo que, además de las acciones y posiciones comunes (el orden de aparición en el Tratado de este tipo de actos queda invertido, ya que en el TUE se mencionaban primero las posiciones comunes), parece que pueden publicarse oficialmente documentos con la definición de los principios y orientaciones generales y las estrategias comunes. En todo caso, quedarían ya fuera del intervalo elegido para el presente trabajo.

TABLA 1
Anexo (*)
Cuadro de equivalencias contemplado en el artículo 12 del
Tratado de Amsterdam. Título V

A. Tratado de la Unión Europea	
Númeración anterior	Nueva numeración
TÍTULO V (**) Disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común	TÍTULO V Disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común
Artículo J.1	Artículo 11
Artículo J.2	Artículo 12
Artículo J.3	Artículo 13
Artículo J.4	Artículo 14
Artículo J.5	Artículo 15
Artículo J.6	Artículo 16
Artículo J.7	Artículo 17
Artículo J.8	Artículo 18
Artículo J.9	Artículo 19
Artículo J.10	Artículo 20
Artículo J.11	Artículo 21
Artículo J.12	Artículo 22
Artículo J.13	Artículo 23
Artículo J.14	Artículo 24
Artículo J.15	Artículo 25
Artículo J.16	Artículo 26
Artículo J.17	Artículo 27
Artículo J.18	Artículo 28

(*) Reproducción parcial del Anexo.

(**) Título reestructurado por el Tratado de Amsterdam.

3. LA COOPERACIÓN EN LOS ÁMBITOS DE LA JUSTICIA Y DE LOS ASUNTOS DE INTERIOR

El Título VI del Tratado de la Unión Europea, *Disposiciones relativas a la cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior*, se correspondía con los artículos K.1 - K.9. El artículo K.1 enumeraba los ámbitos que los Estados miembros consideraban de interés común para la

realización de los fines de la Unión, en particular de la libre circulación de personas, y sin perjuicio de las competencias de la Comunidad Europea. Se refería a la política de asilo, las normas por las que se rigen el cruce de personas por las fronteras exteriores de los Estados miembros, la política de inmigración y la política relativa a los nacionales de terceros Estados, la lucha contra la toxicomanía, la lucha contra la defraudación a escala internacional, la cooperación judicial en materia civil y penal, la cooperación aduanera y la cooperación policial para la prevención y la lucha contra el terrorismo, el tráfico ilícito de drogas y otras formas graves de delincuencia internacional, con una mención a la Oficina Europea de Policía (Europol). Todo ello sin perjuicio del ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros en materia de mantenimiento del orden público y salvaguardia de la seguridad interior (artículo K.2).

Sobre la base de una información y consulta mutua por parte de los Estados miembros, con el fin de coordinar su acción, el artículo K.3 establecía que el Consejo podría adoptar posiciones y acciones comunes (documentos JAI) y, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 220 del TCE, celebrar convenios recomendando su adopción a los Estados miembros. Se creaba, además, un Comité de Coordinación compuesto por Altos Funcionarios, que tendría como misión, entre otras, formular dictámenes dirigidos al Consejo y contribuir a la preparación de sus trabajos en las materias a las que se refería el artículo K.1. También se definían las relaciones de la Presidencia y la Comisión con el Parlamento Europeo con el fin de mantenerle informado y dirigirle consultas sobre los principales aspectos de la actividad a que se refería el Título VI, así como la posibilidad de que el Parlamento Europeo pudiera formular preguntas o recomendaciones al Consejo.

El Tratado de Amsterdam también ha introducido importantes modificaciones al Título VI del TUE. Se amplía el número de artículos de 9 a 14 (Tabla 2) y pasan a ser arábigos, como para todos los del TUE. El nombre del Título cambia por el de *Disposiciones relativas a la cooperación policial y judicial en materia penal*. Se añade, además, un Título VI bis, con tres artículos, denominado *Disposiciones sobre una cooperación reforzada* (Tabla 3), que se convierte en el Título VII del TUE. Además de las acciones y posiciones comunes, el nuevo artículo 34 del TUE establece que el Consejo podrá adoptar decisiones marco, que no tendrán efecto directo, pero sí obligarán a los Estados miembros en cuanto al resultado que deba conseguirse, así como adoptar decisiones con cualquier otro fin y celebrar convenios.

TABLA 2
Anexo (*). Cuadro de equivalencias contemplado en el artículo 12 del Tratado de Amsterdam. Título VI

A. Tratado de la Unión Europea	
Númeración anterior	Nueva numeración
TÍTULO VI (**) Disposiciones relativas a la cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior	TÍTULO VI Disposiciones relativas a la cooperación policial y judicial en materia penal
Artículo K.1	Artículo 29
Artículo K.2	Artículo 30
Artículo K.3	Artículo 31
Artículo K.4	Artículo 32
Artículo K.5	Artículo 33
Artículo K.6	Artículo 34
Artículo K.7	Artículo 35
Artículo K.8	Artículo 36
Artículo K.9	Artículo 37
Artículo K.10	Artículo 38
Artículo K.11	Artículo 39
Artículo K.12	Artículo 40
Artículo K.13	Artículo 41
Artículo K.14	Artículo 42

(*) Reproducción parcial del Anexo del Tratado de Amsterdam.

(**) Título reestructurado por el Tratado de Amsterdam.

TABLA 3
Anexo (*). Cuadro de equivalencias contemplado en el artículo 12 del Tratado de Amsterdam. Título VI bis

A. Tratado de la Unión Europea	
Númeración anterior	Nueva numeración
TÍTULO VI bis (**) Disposiciones sobre una cooperación reforzada	TÍTULO VII Disposiciones sobre una cooperación reforzada
Artículo K.15 (***)	Artículo 43
Artículo K.16	Artículo 44
Artículo K.17	Artículo 45

(*) Reproducción parcial del Anexo del Tratado de Amsterdam.

(**) Título nuevo introducido por el Tratado de Amsterdam.

(***) Artículos K.15, K.16 y K.17 introducidos por el Tratado de Amsterdam.

4. LOS DOCUMENTOS PESC Y JAI

Los documentos PESC y JAI son los instrumentos adoptados por el Consejo en estos dos ámbitos de actividades de la Unión Europea, es decir, en el marco de la política exterior y de seguridad común y en el de justicia y asuntos de interior. La actividad del Consejo en estos ámbitos ha dado lugar a un número elevado de textos, la mayoría de ellos publicados en el DOCE e incorporados a la base de datos comunitaria CELEX (*Communitatis Europae Lex*). Los tipos de documentos que se agrupan dentro de estos dos ámbitos no se limitan a las mencionadas posiciones y acciones comunes sino que abarca otros documentos ya tradicionales del derecho comunitario, según se muestra en la Tabla 4.

Es preciso tener en cuenta, por tanto, que el artículo J.3 establecía, en su apartado 2), que «*Cuando adopte la acción común y en cualquier fase del desarrollo de ésta, el Consejo determinará las materias sobre las cuales las decisiones hayan de tomarse por mayoría cualificada*» y el artículo J.8.2 decía que «*Basándose en orientaciones generales del Consejo Europeo, el Consejo tomará las decisiones necesarias para definir y ejecutar la política exterior y de seguridad común*». En la modificación introducida por el Tratado de Amsterdam este último párrafo permanece exactamente igual, aunque corresponda al nuevo artículo 13.3. Esto explica que en algunas decisiones y en otros actos del Consejo aparezcan las siglas PESC. Lo mismo podría decirse en lo relativo al ámbito de la cooperación en asuntos de justicia e interior, en donde aparecen las siglas JAI.

El Tratado de la Unión Europea se refería, además, en repetidas ocasiones al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE), introduciendo un nexo de unión entre ambos. Por ejemplo, el antiguo artículo J.11 se refería a que «*las disposiciones contempladas en los artículos 137, 138, 139 a 142, 146, 147, 150 a 153, 157 a 163 y 217 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea serán de aplicación a las disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común*», si bien el Tratado de Amsterdam ha modificado el marco de referencias al articulado del TCE, sustituyéndolos por los actuales. En todo caso, en el ámbito de la JAI se producía una comunitarización. Estos artículos volvían a citarse más adelante de forma similar en el artículo K.8. Además, el artículo K.9 se refería a la aplicación del artículo 100 C del TCE por parte del Consejo para decidir por unanimidad acciones en los ámbitos contemplados en los apartados 1 a 6 del artículo K.1.

TABLA 4
Tipos de documentos adoptados en el marco de la PESC y de la JAI
publicados en el DOCE entre el 1 de noviembre de 1993 y
el 30 de abril de 1999 (*)

Tipo de documento	Autor	Serie del DOCE
• Acción común	• Consejo	«L»
• Acto	• Consejo (definición de conceptos, nombramientos, textos relacionados con Europol) • Autoridad común de control de Europol (reglamento interno) • Consejo de administración de Europol	«C»
• Acuerdo	• Estados miembros	«C»
• Comunicación	• Comisión	«C»
• Conclusiones	• Consejo	«C»
• Convenio	• Estados miembros	«C»
• Decisión	• Consejo • Representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo • Comité creado mediante el art. 18 del Convenio de Dublín	«L» o «C»
• Declaración	• Consejo • Estados miembros	«L» o «C»
• Informe de actividades	• Consejo	«C»
• Informe especial	• Tribunal de Cuentas	«C»
• Informe explicativo	• Consejo	«C»
• Pacto de preadhesión	• Consejo	«C»
• Plan de acción	• Consejo	«C»
• Posición común	• Consejo	«L»
• Programa	• Consejo	«C»
• Protocolo	• Estados miembros	«C»
• Recomendación	• Consejo	«L» o «C»
• Reglamento	• Consejo • Comisión (desarrollo de un reglamento aprobado por el Consejo sobre la base del TUE)	«L»
• Resolución	• Consejo	«C»
• Segunda posición común	• Consejo	«L»

(*) Por orden alfabético.

Sin entrar en el análisis de las numerosas referencias cruzadas de estos textos, lo que sí se puede afirmar es que ambos tratados están íntimamente relacionados y el resultado es que parte de los actos adoptados por el Consejo se hayan inscritos en los ámbitos de la política exterior y de seguridad común y la cooperación en los asuntos de justicia e interior. Esto explica que muchos de los documentos relacionados con los mismos no lleven las siglas específicas PESC y JAI, aunque formen parte de estos grupos temáticos. En la Tabla 4 aparecen reflejados los tipos de documentos que pueden pasar a formar parte de los mencionados ámbitos de actividad. Todos ellos tienen un punto en común: en su título o en su preámbulo citan expresamente un artículo del TUE o un documento PESC o JAI, es decir, una posición o acción común o una decisión adoptada en el marco de los Títulos V o VI del TUE.

Con la aprobación del Tratado de Amsterdam las relaciones entre el TUE y TCE no sólo se mantienen sino que se amplían, incluyendo la posibilidad de una cooperación reforzada entre los Estados miembros, para lo que podrán hacer uso de las instituciones, procedimientos y mecanismos establecidos en el TUE y en el TCE. Desde el 1 de mayo de 1999 han empezado a publicarse en el DOCE los nuevos tipos de documentos a que hace referencia el TUE modificado, como son las estrategias comunes (3) y las definiciones de principios y orientaciones generales, documentos que pasarán a formar parte de los grupos PESC y JAI en esta nueva etapa que ha comenzado con la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam.

Si se dejan aparte los tipos de documentos ya tradicionales en el contexto comunitario, es decir, los reglamentos, las decisiones, etc., ¿cuál ha sido el tratamiento documental que han recibido las novedosas posiciones y acciones comunes y cómo se han integrado en las bases de datos comunitarias?

La clase de documento (posición o acción común) aparece en el título, lo mismo que aparece la palabra «directiva» o «reglamento» en su caso. Así que, en el DOCE ya vemos las palabras posición común o acción común del Consejo, seguidas de la fecha y del asunto al que se refiere el acto. El tipo

(3) La primera de ellas fue la Estrategia común de la Unión Europea, aprobada por el Consejo Europeo de 4 de junio de 1999, sobre Rusia (1999/414/PESC). En ella se hace referencia al artículo 13 del TUE. Se publicó en el DOCE, L, núm. 157, de 24 de junio de 1999.

de documento queda, así, claramente diferenciado del resto de los documentos aprobados por el Consejo. Al final del título se incluye entre paréntesis una referencia al año, al número de documento y al ámbito de aplicación, PESC o JAI. Más adelante se explicarán las características y estructura de este tipo de documentos.

Todos ellos se publican en el DOCE, Serie L (legislación), en un apartado del sumario, que suele situarse al principio, dedicado a los documentos PESC y JAI. El apartado puede titularse de cualquiera de las formas siguientes:

- *Posiciones comunes definidas por el Consejo de la Unión Europea*
- *Acciones comunes definidas por el Consejo de la Unión Europea*
- Actos adoptados en aplicación del título V del Tratado de la Unión Europea
- Actos adoptados en aplicación del título VI del Tratado de la Unión Europea

En cuanto a su inclusión en la base de datos CELEX, se ha seguido un criterio que es más clarificante de lo que puede parecer inicialmente. Pero antes conviene recordar cuál es el tratamiento que se da a la documentación comunitaria en general (4). El código numérico del documento por el que se identifica de forma unívoca cualquier acto de las instituciones comunitarias incluido en la base de datos CELEX viene organizado de la forma siguiente:

Sector de CELEX / año (cuatro dígitos) (5) / letra o letras que identifican el tipo de documento / número de documento (cuatro dígitos en el caso del derecho derivado y tres dígitos para los artículos de los tratados).

Por ejemplo:

- El Reglamento núm. 574/1999 de 12 de marzo de 1999, tiene como código de documento en CELEX el 31999R0574.

(4) Para ampliar información, se puede consultar la opción que ofrece la página <http://europa.eu.int/celex/celex.es.html>, «Guía de CELEX en WEB».

(5) Antes de la última configuración del CELEX, el año se expresaba mediante dos dígitos.

- La Directiva 90/365/CEE (5) del Consejo, de 28 de julio de 1990, relativa al derecho de residencia de los trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia que hayan dejado de ejercer su actividad profesional (DOCE, L, núm. 180, de 13 de julio de 1990) puede identificarse de forma reducida e inequívoca por el número de documento 31990L0365.

Los sectores de la base de datos CELEX y el código de letras que corresponden a cada tipo de documento se establecen según se muestra en la Tabla 5.

El año corresponde al de la fecha de publicación del acto y el espacio con cuatro dígitos se reserva para el número de reglamento, directiva, decisión, etc.

En el caso de las posiciones y acciones comunes se ha optado por incluir las en el sector «4» (Derecho complementario), con el código alfabético X (Otros actos publicados en el DOCE, Serie L). Si bien podría pensarse que estos actos quedarían mezclados con otros y, por tanto, la decisión de incluirlos en CELEX con ese criterio daría resultados de búsqueda confusos, la realidad es que el número de documentos publicados en el DOCE, L, a los que se les ha asignado, antes de 1993, el sector «4» y el código alfabético X ha sido muy escaso. Puede afirmarse que no superan desde 1970 la cifra de diez. ¿Qué tipo de actos se habían venido incluyendo en la opción mencionada? Fueron los siguientes: un par de declaraciones conjuntas, el Acto por el que se eligen los representantes en el Parlamento por sufragio universal directo y alguna resolución de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros. Así que puede considerarse que las acciones y posiciones comunes adoptadas por el Consejo a partir del mes de noviembre de 1993 tienen un lugar en CELEX prácticamente consagrado a ellas. El número de documento tiene escasa relevancia en el caso de las acciones y posiciones comunes, ya que se numeran correlativamente junto con otros actos adoptados por el Consejo, la mayoría de ellos sin publicar en el DOCE, L. Esto explica que el número de documento de una posición o acción común pueda ser muy elevado. Pero antes de analizar las múltiples posibilidades de búsqueda, que no se agotan en la base de datos CELEX, es interesante detenerse a estudiar cuáles son las características de estos dos tipos de actos.

(5) Obsérvese que las siglas, en este caso, son CEE, debido a que la directiva se aprobó cuando el Tratado se denominaba de la Comunidad Económica Europea (CEE). El Tratado de la Unión Europea suprimió la palabra «Económica» y pasó a llamarse Tratado de la Comunidad Europea (CE). Las posibilidades, por tanto, de la aparición de siglas que se refieren a los tratados son múltiples. Pueden aparecer aisladas o juntas (CEE, CE, CECA, EURATOM).

Tabla 5
**Sectores y códigos de letras que identifican el documento en la
 base de datos CELEX (*)**

Sector	Código alfabético	Documento
'1' Tratados	—	—
'2' Relaciones exteriores	—	—
'3' Derecho derivado	B D K L R S X Y	Presupuesto Decisiones (salvo decisiones generales CECA) Recomendaciones CECA Directivas CE/EURATOM Reglamentos CE/EURATOM Decisiones CECA de carácter general Otros actos (resoluciones, dictámenes, etc.) Otros actos publicados en el DOCE, Serie C
'4' Derecho complementario	A D X Y	Acuerdos internos Decisiones (de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el Consejo) Otros actos publicados en el DOCE, Serie L Otros actos publicados en el DOCE, Serie C
'5' Actos preparatorios	—	—
'6' Jurisprudencia del TJCE	—	—
'7' Medidas nacionales	—	—
'9' Preguntas parlamentarias Parlamento Europeo	—	—

(*) Sólo se reproducen los códigos alfabéticos relacionados con el tipo de textos estudiados en este trabajo. Para mayor información, véase GRAU GUADIX, Rosa María, «Análisis de la documentación de la Unión Europea», *Revista de las Cortes Generales*, n.º 43 (1.º trimestre 1998), págs. 277-405.

Como suele ocurrir al inicio de una nueva etapa, existió cierta ambivalencia en los criterios de publicación y difusión de las primeras acciones y posiciones comunes (6) del Consejo Europeo. De hecho, las primeras se adoptaron mediante decisiones. A título de ejemplo, se puede citar la *Decisión del Consejo, de 30 de noviembre de 1994, sobre una acción común adoptada por el Consejo en virtud de la letra b) del punto 2 del artículo K3 del Tratado de la Unión Europea relativa a las facilidades de desplazamiento para los escolares de terceros países que residan en un Estado miembro (DOCE, L, núm. 327, de 19 de diciembre de 1994)*, núm. doc. CELEX 41994X0795, que es la acción común propiamente dicha. De ello se deduce que se produjo un intervalo de tiempo en el que no se establecieron oficialmente los dos nuevos tipos de documentos, es decir, las acciones y posiciones comunes, independientes de las decisiones. En la actualidad se pueden distinguir claramente los dos tipos documentales (posiciones y acciones comunes) y las decisiones adoptadas en los ámbitos PESC y JAI. Estas últimas se aprueban frecuentemente en relación con anteriores acciones o posiciones comunes, con el fin de modificarlas, prorrogarlas, aplicarlas, completarlas, desarrollarlas o derogarlas y en el preámbulo se menciona la acción o posición común en la que se basan, incluyendo la referencia al número del DOCE donde apareció publicada.

4.1. *Las posiciones comunes*

La primera Posición común publicada en el DOCE, Serie L, adoptada bajo la Presidencia alemana, fue la *Posición común, de 28 de noviembre de 1994, definida por el Consejo con arreglo al artículo J.2 del Tratado de la Unión Europea relativa a los objetivos y las prioridades de la Unión Europea con respecto a Ucrania* (DOCE, L, núm. 313, de 6 de diciembre de 1994) (núm. doc. CELEX 41994X0779), aunque el Consejo había aprobado algunas desde el mismo mes de noviembre de 1993 en forma de decisiones.

Las posiciones comunes, que suelen ser muy breves (rara vez pasan de las tres páginas y normalmente se reducen a una), tienen aspectos singulares en relación con los documentos de la Unión Europea. Se mantienen, sin embargo, las características generales de la documentación comunitaria,

(6) No deben confundirse con las posiciones comunes definidas por los artículos 251 y 252 del TCE (antiguos artículos 189 B y C), como parte de los procedimientos de cooperación y codecisión, y que aparecen publicadas en la Serie «C» del DOCE.

como por ejemplo la referencia marginal completa, tan valiosa en aquellos casos en los que es necesario recurrir a los precedentes documentales. Esta posibilidad cobra todavía mayor importancia con el uso del hipertexto, que nos permite obtener inmediatamente todos los documentos citados, siempre que estén disponibles en la base de datos CELEX.

4.1.1. Estructura

Todas las posiciones comunes tienen una estructura similar. En ellas se pueden distinguir:

— Encabezamiento

Es la parte inicial del documento y en ella se distinguen dos áreas: el título y el preámbulo.

El título hace referencia al tipo de documento (POSICIÓN COMÚN), fecha de adopción, institución de la que emana el acto (siempre es el Consejo), artículo del TUE sobre el que se basa la posición común y el objeto de la misma.

El preámbulo, que comienza con la frase «EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (7),...», suele constar de varios considerandos, en ocasiones numerados. Citan de nuevo el o los artículos del TUE correspondientes, mencionan otros aspectos relacionados con las competencias de las instituciones comunitarias, conclusiones del Consejo Europeo, otras acciones emprendidas, resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, organismos internacionales como la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) o tratados y convenios internacionales (especialmente en el ámbito de la PESC) y organismos como el Consejo de Europa y la Organización de Cooperación y Desarrollo de Europa (OCDE) (en el ámbito de la JAI).

— Cuerpo o parte dispositiva

Está organizada mediante apartados alfa-numéricos o artículos. Esta última opción, la de desarrollar la posición común mediante un articulado, es la que parece haberse impuesto. Hasta el año 1996 se mezclaban ambos cri-

(7) Cuando se reproducen frases en mayúsculas es porque así aparecen en el DOCE.

terios, pero desde 1997 prácticamente todas tienen uno o más artículos. Comienza casi siempre con la frase «HA DEFINIDO LA PRESENTE POSICIÓN COMÚN:», a continuación se hace referencia a los objetivos y prioridades definidos por el Consejo y se menciona el compromiso de otras instituciones comunitarias y del propio Consejo para futuras medidas de desarrollo. Se resaltan en ocasiones las frases «EL CONSEJO HACE CONSTAR...» y «EL CONSEJO ADOPTARÁ las medidas necesarias...». Los últimos artículos hacen referencia al seguimiento del proceso, a la derogación o prórroga de otra posición común, a la revisión del acto, la fecha a partir de la cual surtirá efectos. El último, concretamente, se refiere a que «*La presente posición común será publicada en el Diario Oficial*».

— Parte final

Es la que corresponde a la fecha, el lugar de adopción del acto y la antefirma, con la frase «*Por el Consejo, El Presidente*», acompañada del nombre que corresponda.

— Adiciones

Algunas posiciones comunes pueden ir acompañadas de anexos que describen las funciones de órganos o personas nombradas para el cumplimiento de un determinado objetivo, planes de actuación y listas de personas mencionadas en la parte dispositiva.

4.1.2. Clasificación

Las posiciones comunes pueden clasificarse, en primer lugar, según correspondan al ámbito de la política exterior y de seguridad común o al ámbito de cooperación en los asuntos de justicia e interior. Por tanto, existen posiciones comunes PESC y posiciones comunes JAI. En el intervalo entre el TUE y el Tratado de Amsterdam se publicaron en el DOCE, Serie L, cuarenta y ocho posiciones comunes PESC y 5 posiciones comunes JAI (algunas de ellas fueron derogadas mediante otra posición común). En cuanto a su clasificación en distintas áreas temáticas, es necesario remitirse a las que aparecen en el *Repertorio de la legislación comunitaria vigente y de otros actos de las instituciones comunitarias*, como posible fuente de acceso, y a las que se han establecido en las bases de datos incorporadas al servidor del Consejo, que más adelante se describirán. En función de las materias abordadas en el período objeto de este estudio, se pueden agrupar según se muestra en la Tabla 6.

TABLA 6
Posiciones comunes publicadas en el DOCE, Serie L,
desde el 1 de noviembre de 1993 hasta el 30 de abril de 1999

Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)					
Año	Países	Áreas geográficas	Relativas a tratados o convenios internacionales	Total anual	
1993	—	—	—	—	
1994	Ucrania (1)	—	—	1	
1995	Angola (1) Burundi (1) Nigeria (2)	Antigua Yugoslavia (5)	1	10	
1996	Afganistán (1) Birmania/Myanmar (1) Cuba (1) Iraq (1) Nigeria (1) Timor Oriental (1)	Antigua Yugoslavia (2)	1	9	
1997	Albania (1) Angola (1) Corea (1) Sierra Leona (1)	África (1) Antigua Yugoslavia (2)	—	7	
1998	Afganistán (1) Angola (1) Belarús (1) Nigeria (1) Ruanda (1) Sierra Leona (2)	África (1) Antigua Yugoslavia (5) Sur de Asia (1) Europa sudoriental (1)	2	17	
1999	Afganistán (1) Etiopía y Eritrea (1) Libia (1)	Antigua Yugoslavia (1)	—	4	
TOTAL POSICIONES COMUNES PESC				48	
Cooperación en los ámbitos de la Justicia y de los asuntos de interior					
Año	Inmigración y derecho de los nacionales de terceros países	Derecho de los refugiados y personas desplazadas (que no pueden acogerse al derecho de asilo)	Cooperación judicial en materia penal	Cooperación aduanera	Total anual
1993	—	—	—	—	—
1994	—	—	—	—	—
1995	—	—	—	—	—
1996	—	1	1	—	2
1997	1	—	—	1	2
1998	—	—	—	—	—
1999	—	—	—	1	1
TOTAL POSICIONES COMUNES JAI				5	

4.2. *Las acciones comunes*

En el caso de las acciones comunes, habrá que esperar hasta 1995 para que se publique la Acción común (JAI), de 10 de marzo de 1995, adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K3 del Tratado de la Unión Europea relativo a la Unidad de Drogas de Europol (DOCE, L, núm. 62, de 20 de marzo de 1995) y la Acción común (PESC), de 11 de diciembre de 1995, adoptada por el Consejo sobre la base del artículo J.3 del Tratado de la Unión Europea, relativa a la participación de la Unión Europea en las estructuras de aplicación del acuerdo de paz para Bosnia y Herzegovina (DOCE, L, núm. 309, de 21 de diciembre de 1995). Son documentos muy parecidos a las posiciones comunes, pero mientras éstos se limitan a formular una serie de intenciones para futuras actuaciones, las acciones comunes establecen compromisos que, muy frecuentemente, comportan asignaciones económicas para cubrir los gastos vinculados al ejercicio de una misión concreta, además de especificar las medidas adoptadas y los plazos de realización.

4.2.1. Estructura

Las acciones comunes presentan una organización interna que pueden simplificarse de la forma siguiente:

— Encabezamiento

En el título aparece el tipo de acto (ACCIÓN COMÚN), seguido de la fecha de adopción, especificando que lo ha sido por el Consejo, la referencia al artículo del TUE correspondiente y el asunto sobre el que versa el acto.

El preámbulo, que comienza con la frase «EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA», consta de «vistos» y/o «considerandos». Los primeros hacen referencia, de nuevo, a los artículos del TUE sobre los que se basa la acción y a las conclusiones y orientaciones de uno o más Consejos Europeos, especificando las fechas de los mismos. Los considerandos, cuando los hay, pueden ser más extensos. Hacen referencia, a menudo, a instrumentos legislativos aprobados por países terceros que regulan actividades de personas jurídicas dependientes de la jurisdicción de los Estados miembros de la Unión Europea, y a reglamentos comunitarios concretos. También se

citan resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas o actuaciones de organismos internacionales, como la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol).

— Cuerpo o parte dispositiva

Como en el caso de las posiciones comunes, puede estar organizada mediante apartados alfa-numéricos o artículos, siendo esta última opción la más frecuente. Comienza con la frase «HA ADOPTADO LA SIGUIENTE ACCIÓN COMÚN». En el primer artículo suelen establecerse los objetivos de la acción y en los siguientes se detallan los medios que deberán utilizarse para alcanzarlos y el compromiso de revisión de los mismos. Además, se menciona expresamente la asignación económica y la dotación de personal que será necesaria para la consecución de la misión. Muy frecuentemente las acciones comunes son relativas al nombramiento de un enviado especial de la Unión Europea para actuar en nombre de ella en un determinado lugar. Los dos últimos artículos suelen estar consagrados a la fecha de entrada en vigor de la acción común, delimitando, en su caso, el plazo de aplicación de la acción común, y a expresar que «*La presente Acción común se publicará en el Diario Oficial*».

— Parte final

Corresponde al lugar, la fecha de adopción del acto, seguido de la ante-firma «*Por el Consejo. El Presidente*, acompañado del nombre que corresponda.

4.2.2. Clasificación

Las acciones comunes también pueden corresponder a los dos ámbitos ya señalados, PESC y JAI. En el intervalo estudiado se publicaron en el DOCE, Serie L, veinticuatro acciones comunes PESC y treinta y seis JAI. Según se muestra en la Tabla 7, en el ámbito de la PESC, casi la mitad (diez) se adoptaron en 1996 y tres en los primeros cuatro meses de 1999. En cuanto a las acciones comunes JAI, los años 1996, 1997 y 1998 son los de mayor actividad (catorce, nueve y once, respectivamente) y recaen, en su mayoría, en temas de cooperación policial y judicial en materia penal y aduanera. El criterio de clasificación aplicado se ha basado, de nuevo, en el establecido en el *Repertorio de la legislación comunitaria vigente y de otros actos de las instituciones comunitarias*.

TABLA 7
Acciones comunes publicadas en el DOCE, Serie L,
desde el 1 de noviembre de 1993 hasta el 30 de abril de 1999

Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)						
Año	Países	Áreas geográficas	Materia	Designación enviados especiales	Total anual	
1993	—	—	—	—	—	
1994	—	—	—	—	—	
1995	—	Antigua Yugoslavia (1)	—	—	1	
1996	Zaire (1)	Antigua Yugoslavia (2) Oriente Próximo (1) Región de los Grandes Lagos de África (1) Península de Corea (1)	Minas terrestres antipersonas (1) Legislación adoptada por terceros países (1)	Mostar (1) Región de los Grandes Lagos de África (1)	10	
1997	República Democrática del Congo (1)	Palestina (1)	Minas terrestres antipersonas (1) Exportación tecnología nuclear (1)	—	4	
1998	Nigeria (1)	Antigua Yugoslavia (3)	—	República Federativa de Yugoslavia (2)	6	
1999	Albania (1)	—	Armamento (1)	Kosovo (1)	3	
TOTAL ACCIONES COMUNES PESC					24	
Cooperación en los ámbitos de la Justicia y de los asuntos de interior (JAI)						
Año	Libre circulación de personas	Cooperación judicial en materia civil	Cooperación policial y judicial en materia penal y aduanera	Programas	Relaciones exteriores	Total anual
1993	—	—	—	—	—	—
1994	—	—	—	—	—	—
1995	—	—	1	—	—	1
1996	1	—	11	2	—	14
1997	3	—	6	—	—	9
1998	2	1	5	2	1	11
1999	1	—	—	—	—	1
TOTAL ACCIONES COMUNES JAI						36

Criterio de clasificación tomado de la base de datos del Consejo para la PESC.

5. FUENTES DE INFORMACIÓN

La publicación oficial, en donde se recogen las posiciones y acciones comunes y, en general, todos los documentos PESC y JAI, es el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas, Serie L*. Ahora bien, salvo que se sepa exactamente en qué número del DOCE se ha publicado el documento buscado, en cuyo caso podríamos encontrarlo en cualquiera de las versiones disponibles del DOCE (papel, CD-Rom, microficha o en los servidores EUR-LEX (8) y EUDOR (9)), habrá que recurrir a las bases de datos que permiten una búsqueda a partir de la materia, la fecha de adopción, palabras del título o del texto, número de documento de CELEX, etc.

Las fuentes de información actualmente existentes para la búsqueda de las posiciones y acciones comunes, así como otros documentos adoptados en los ámbitos PESC y JAI, son la base de datos CELEX y las bases de datos que el Consejo ha incorporado a su página en Internet.

5.1. Base de datos CELEX

La base de datos CELEX (10) ofrece varias posibilidades de búsqueda, según la información que se desee obtener y los datos disponibles. Hay que tener en cuenta, en todo caso, que su consulta sólo puede realizarse mediante la contraseña de acceso. Esta puede obtenerse, mediante pago, en la Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas y a través de sus distribuidores oficiales. Para España el distribuidor oficial es Sarenet (11). La primera opción que aparece en la pantalla de consulta de CELEX es la siguiente:

A) Búsqueda en varios archivos

- por palabras del título o del texto
- por fechas

(8) <http://europa.eu.int/eur-lex/es/index.html>.

(9) <http://www.eudor.com:8454>.

(10) http://europa.eu.int/celex/htm/celex_es.htm, con notables mejoras en cuanto a las posibilidades de búsqueda a partir del año 2000.

(11) <http://www.sarenet.es>.

- por períodos
- por capítulo del Repertorio de legislación
- B) Búsqueda por referencias de publicación
 - Del Diario Oficial
 - Del Repertorio de la Jurisprudencia
- C) Búsqueda en un archivo
 - Legislación
 - Jurisprudencia
 - Trabajos preparatorios
 - Preguntas parlamentarias
- D) Búsqueda a partir de un número
 - De reglamento, de decisión, de directiva, de COM final, de sentencia del Tribunal y
 - CELEX (núm. doc.)

Para la búsqueda de posiciones y acciones comunes solamente interesan las opciones A), B) y D). En el caso de la opción A) se podrá buscar una posición o acción común si se conocen una o más palabras suficientemente significativas de su título o del texto, la fecha de adopción o publicación, el período de tiempo que se desea abarcar o la materia sobre la que tratan. Esta última posibilidad es, sin duda, una de las más interesantes. De los veinte capítulos que comprende el Repertorio, dos están consagrados a los ámbitos PESC y JAI. Se estructuran de la forma siguiente:

- 18. Política exterior y de seguridad común (sin subdivisiones, por el momento)
- 19. *Espacio de libertad, seguridad y justicia* (reestructurado recientemente)
 - 19.10. Libre circulación de personas
 - 19.10.10. *Supresión de los controles en las fronteras interiores*

19.10.20. Cruce de fronteras exteriores

19.10.30. Política de asilo

19.10.30.10. Derecho de asilo (aplicación de las normas internacionales de asilo en la Unión Europea)

19.10.30.20. Derecho de los refugiados y personas desplazadas (que no pueden acogerse al derecho de asilo)

19.10.40. Inmigración y derecho de los nacionales de terceros países

19.20. Cooperación judicial en materia civil

19.30. Cooperación policial y judicial en materia penal y aduanera

19.40. Programas

19.50. Relaciones exteriores

Mediante la opción B), es decir, si se conoce la fecha de publicación en el DOCE, se obtendrían todos los documentos publicados en ese número, entre los que estaría la posición o acción común buscada.

La opción C) no permite localizar este tipo de actos, ya que el apartado *Legislación* tiene, a su vez, tres secciones, que son *Tratados*, *Derecho derivado* (decisiones, directivas y reglamentos) y *acuerdos internacionales*, que no incluyen naturalmente las posiciones y acciones comunes.

En cuanto a la opción D), se podría localizar inmediatamente una posición o acción común si se supiera el año y el número de acto del Consejo, que son los datos necesarios para formular el número de documento de CELEX. Como ya se ha dicho, las posiciones y acciones comunes se han integrado en el sector «4» (Derecho complementario), con el código alfabético X. Por ejemplo, para la *Acción común 97/339/JAI, de 26 de mayo de 1997, adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K3 del Tratado de la Unión Europea, relativa a la cooperación en el ámbito de la seguridad y el orden públicos (DOCE, L, núm. 147, de 5 de junio de 1997)*, el número de documento de CELEX sería

41997X0339

y se podría obtener de manera inmediata, únicamente a partir de esos dos datos, número de acto y año. Con la ventaja de que el resultado es unívoco y no se obtiene una respuesta múltiple que obliga a seleccionar o afinar la búsqueda.

5.2. *Bases de datos del CONSEJO*

En el servidor del Consejo (12) existen dos opciones para proporcionar información sobre la política exterior y de seguridad común (PESC) y la cooperación en los ámbitos de la justicia y asuntos de interior (JAI). En ambos casos se puede obtener todo tipo de detalles acerca de la actuación del Consejo sobre la materia, calendario de reuniones, informes de actividades, enviados especiales de la Unión Europea y misiones de observación en el marco de la PESC y propuestas de acciones futuras. En el caso de la JAI se incluye un apartado dedicado a la red judicial europea. Los dos sitios incluyen bases de datos que contienen los textos de los actos e instrumentos adoptados.

La consulta de estas bases de datos es muy sencilla. Los resultados obtenidos aparecen en una lista de documentos presentada en orden cronológico decreciente. Mediante la selección de uno de ellos se obtiene el texto completo del documento. El texto se obtiene con una presentación muy simplificada. Sólo aparece la fecha, el título y el texto, pero no viene la referencia de publicación en el DOCE. Si bien la configuración de estas bases de datos no tienen el nivel de exactitud en la búsqueda y en la respuesta que ofrece CELEX, proporcionan documentos que no se van a publicar en el DOCE o que están relacionados con la materia, como son las conclusiones de la Presidencia. Su consulta es a veces muy interesante para conocer los documentos que tratan sobre el tema que interesa dentro de las actuaciones PESC y JAI.

También ofrecen la posibilidad de visualizar directamente los últimos documentos disponibles en el servidor.

(12) <http://ue.eu.int/es/summ.htm>.

5.2.1. Base de datos PESC

Contiene el texto de los actos adoptados por el Consejo en este ámbito de actividades de la Unión Europea. Se pueden encontrar, por tanto, las acciones y posiciones comunes, además de otros actos de la Presidencia del Consejo (informes, discursos, etc.). La base de datos dispone de varios instrumentos de búsqueda:

- Texto íntegro (se introduce en la pantalla la palabra o palabras buscadas)
- Cronológica (en formato DD/MM/AA)
- Temática
- Geográfica (ofrece una lista en la que puede seleccionarse el país o la región que se busca).

La selección temática se realiza a partir de las siguientes opciones:

- África
- Antigua Yugoslavia
- Asia/Oceanía
- Conflictos bilaterales
- Conflictos internos/violencia política
- Democratización / Elecciones / Observación de las elecciones
- Derechos Humanos
- Drogas
- Embargos / Sanciones
- Estrategias comunes
- Ex URSS (incluida Asia Central)
- Grandes Lagos
- Iberoamérica/Centroamérica/Caribe
- Organizaciones internacionales
 - Naciones Unidas y órganos conexos

OSCE (incluidos el Pacto de Estabilidad y el Proceso para la Estabilidad en Europa sudoriental)

Consejo de Europa

- Oriente próximo/Magreb Machrek/Golfo
- Política de Seguridad
 - Relaciones con la UEO.
 - Desarme y control de armamentos mundiales
 - No proliferación (NPT, BTWC, VW, MTCR)
 - Control de las exportaciones (bienes de doble uso)
 - Prevención y resolución de conflictos
- Proceso de Paz en Oriente Próximo
- Sudeste de Europa (incluida la antigua Yugoslavia, Turquía y Chipre)
- Terrorismo

Como puede verse, es una clasificación flexible, que ha ido configurándose a medida que se han abordado los problemas o los temas incluidos en el ámbito PESC. En este sentido, la clasificación que ofrece el *Repertorio* es más sistemática y está menos sujeta a variaciones.

5.2.2. Base de datos JAI

Según se indica en los datos de configuración y características, contiene el texto de los instrumentos adoptados por el Consejo en este ámbito de actividades de la Unión Europea, en particular las posiciones comunes, las acciones comunes, los convenios y otros actos como resoluciones, recomendaciones, declaraciones, conclusiones, etc. También están disponibles algunos informes y propuestas de acciones. Por el momento, la información que contiene comienza el 1 de enero de 1998.

Las opciones de búsqueda que ofrece son las siguientes:

- Texto completo (palabra o palabras buscadas)
- Cronológica (formato DD/MM/AA)
- Temática (a partir del catálogo de temas)

El catálogo incluye los temas siguientes:

- Aduanas
- Asilo
- Blanqueo de dinero
- Cooperación judicial civil
- Cooperación judicial penal
- Delincuencia organizada
- Documentos falsos
- Drogas
- Europol
- Gamberrismo
- Informes de actividades
- Inmigración
- Orden público
- Relaciones con los países terceros
- Temas Generales
- Visado

También en este caso, la clasificación es diferente de la del *Repertorio*. Sin embargo, es de gran utilidad para cuestiones concretas porque algunas voces serían más difíciles de delimitar en CELEX.

6. CONCLUSIONES

La política exterior y de seguridad común y la cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior, establecidas en Amsterdam, han supuesto una etapa en la que, como recientemente analiza Mónica Salomón (13), suponen un avance de las propuestas de los «nuevos intergubernamentalismos», que ayudan a comprender mejor el fenómeno de la

(13) SALOMÓN, Mónica: «La PESC y las Teorías de la integración europea: las aportaciones de los nuevos "intergubernamentalismos"» // *Revista CIDOB d'afers internacionals*. N.ºs 45-46 (abril, 1999), págs. 197-221.

coordinación en política exterior. Es indudable que los Estados han afianzado, así, su protagonismo y han abierto nuevas vías de colaboración entre las instituciones internacionales. Los documentos estudiados tienen, por tanto, una importancia decisiva para la Unión Europea y su futuro.

Desde el punto de vista documental, se hace necesario integrar las posiciones y acciones comunes y, en general, todos los documentos PESC y JAI como parte integrante del ya amplio *corpus* documental comunitario. Su análisis proporciona una visión más clara de la importancia y trascendencia de la actuación política de la Europa de los quince y de la futura Europa ampliada.