

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL

SR. F. G JACOBS

presentadas el 6 de abril de 1995 *

1. El 22 de abril de 1994, la Comisión interpuso un recurso ante el Tribunal de Justicia con objeto de que se declarase, en los términos del párrafo segundo del artículo 225 del Tratado CE, que la República Helénica había abusado de las atribuciones conferidas por el artículo 224 del Tratado para justificar las medidas unilaterales adoptadas el 16 de febrero de 1994 y que tenían por objeto impedir el comercio, a través del puerto de Tesalónica, de productos originarios o procedentes de la antigua República Yugoslava de Macedonia o con destino a ésta, así como la importación en Grecia de productos originarios o procedentes de dicha República y que, al actuar de esta forma, había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 113 del Tratado, CE así como del régimen común aplicable a las exportaciones establecido mediante el Reglamento (CE) n° 2603/69 del Consejo, de 20 de diciembre de 1969, ¹ del régimen común aplicable a las importaciones establecido mediante el Reglamento (CEE) n° 288/82 del Consejo, de 5 de febrero de 1982, ² del régimen aplicable a las importaciones en la Comunidad de productos originarios de la República de Bosnia-Herzegovina, de la República de Croacia, de la República de Eslovenia y de la antigua República Yugoslava de Macedonia, establecido mediante el Reglamento (CE) n° 3698/93 del Consejo, de 22 de diciembre de 1993, ³ y del régimen de tránsito comuni-

tario establecido mediante el Reglamento (CEE) n° 2726/90 del Consejo, de 17 de septiembre de 1990. ⁴

Hechos principales

2. A lo largo del año 1991, la República Federal Socialista de Yugoslavia comenzó a escindirse en cinco partes. El 25 de junio de 1991, se declararon independientes Eslovenia y Croacia. El 17 de septiembre de 1991 hizo lo mismo la antigua República Yugoslava de Macedonia (en lo sucesivo, «ARYM»). A continuación, el 16 de octubre de 1991, Bosnia-Herzegovina formuló una declaración de soberanía. Únicamente Serbia junto con Montenegro y Kosovo siguieron formando una sola unidad. En Croacia y después en Bosnia-Herzegovina estalló una guerra civil, que aún perdura.

3. En el presente caso, revisten importancia los artículos 3 y 49 de la Constitución de la ARYM, que, antes de ser modificados, disponían:

«Artículo 3

El territorio de la República de Macedonia es indivisible e inalienable.

* Lengua original: inglés.

1 — DO L 324, p. 25; EE 11/01, p. 60.

2 — DO L 35, p. 1; EE 11/15, p. 176.

3 — DO L 344, p. 1.

4 — DO L 262, p. 1.

La fronteras existentes de la República de Macedonia son inviolables.

Sólo pueden ser modificadas conforme a la Constitución.»

«Artículo 49

La República vela por la situación y los derechos de los ciudadanos de los países vecinos de origen macedonio y de los expatriados macedonios, ayuda a su desarrollo cultural y toma a su cargo la promoción de las relaciones con ellos.

La República vela por los derechos culturales, económicos y sociales de los ciudadanos de la República en el extranjero.»

4. El 17 de noviembre de 1991, los artículos 3 y 49 de la Constitución de la ARYM sufrieron una modificación, quedando redactados de esta forma:

«Enmienda I

1. La República de Macedonia no tiene reivindicación territorial alguna contra los Estados vecinos.

2. Las fronteras de la República de Macedonia sólo se pueden modificar con arreglo a la Constitución, sobre la base de un acuerdo entre los Estados y conforme a las normas generalmente aceptadas en Derecho internacional.

3. El primer párrafo de la presente enmienda se agrega al artículo 3 y el párrafo segundo reemplaza al apartado 3 del artículo 3 de la Constitución de la República de Macedonia.»

«Enmienda II

1. La República no atentará contra los derechos soberanos de otros Estados ni se inmiscuirá en los asuntos internos de éstos.

2. La presente enmienda se agrega al párrafo primero del artículo 49 de la Constitución de la República de Macedonia.»

5. Grecia ha venido formulando quejas contra determinadas actividades llevadas a cabo por la ARYM desde el momento en que esta República accedió a la independencia. Grecia considera que ARYM ha promovido la idea de una Macedonia unificada, que engloba algunos territorios situados dentro de la propia Grecia, incluida la ciudad de Tesalónica.

En particular, se opone a la utilización por parte de ARYM de algunos emblemas macedonios, así como del nombre «Macedonia» que Grecia considera parte integrante de su patrimonio cultural.

6. El 16 de diciembre de 1991, el Consejo de las Comunidades Europeas, en el transcurso de una reunión ministerial dedicada a la cooperación política europea, formuló dos declaraciones, una sobre Yugoslavia y otra relativa a las «Directrices sobre el reconocimiento de nuevos Estados en la Europa oriental y en la Unión Soviética». A tenor de la primera declaración:

«La Comunidades y sus Estados miembros exigen igualmente de una República Yugoslava que se comprometa, antes de ser reconocida, a dar garantías constitucionales y políticas que no tiene ninguna reivindicación territorial respecto de un país vecino miembro de la Comunidad y de que no realizará actividades hostiles de propaganda contra un país vecino miembro de la Comunidad, incluida la utilización de una denominación que implique reivindicaciones territoriales.»

7. En septiembre de 1991, se creó, en el marco de la Conferencia sobre Yugoslavia, la Comisión de Arbitraje de la Conferencia para la Paz en Yugoslavia, integrada por cinco Jueces, Presidentes de Tribunales Constitucionales (o Instituciones equivalentes) de los Estados miembros y presidida por el Sr. Robert Badinter, Presidente del Conseil Constitutionnel francés.

8. El 11 de enero de 1992, la Comisión de Arbitraje de la Conferencia para la Paz en Yugoslavia emitió el Dictamen nº 6 «sobre el reconocimiento de la República Socialista de Macedonia por la Comunidad Europea y sus Estados miembros» y en el cual se afirma lo siguiente:

«La República de Macedonia satisface las condiciones impuestas por las Directrices sobre el reconocimiento de nuevos Estados en la Europa oriental y en la Unión Soviética y por la Declaración sobre Yugoslavia, aprobadas por el Consejo de Ministros de la Comunidad Europea, el 16 de diciembre de 1991;

[...] además, la República de Macedonia ha renunciado a toda reivindicación territorial de cualquier tipo, en declaraciones inequívocas y obligatorias según el Derecho internacional;

[...] desde ese momento, la utilización del nombre de “Macedonia” no implica ninguna reivindicación respecto de otro Estado;

[...] por otra parte, la República de Macedonia se ha obligado formalmente, de conformidad con el Derecho internacional, a abstenerse en general, y en particular en aplicación del artículo 49 de su Constitución, de toda propaganda hostil contra otro Estado: esto se

deriva de una declaración de fecha 11 de enero de 1992, formulada por el Ministro de Asuntos Exteriores de la República de Macedonia y dirigida a la Comisión de Arbitraje, a petición de ésta, a los fines de la interpretación de la Enmienda II de la Constitución, de 6 de enero de 1992.»

9. El 15 de enero de 1992, al anunciar que Eslovenia y Croacia iban a ser reconocidas, la Presidencia del Consejo formuló la declaración oficial siguiente:

«Por lo que se refiere a las otras dos Repúblicas que han expresado el deseo de ser independientes (Bosnia-Herzegovina y la ARYM), aún existen problemas importantes que deben resolverse antes de que la Comunidad y sus Estados miembros puedan adoptar una decisión similar.»

10. El 2 de mayo de 1992, el Consejo de las Comunidades Europeas hizo pública la Decisión conforme a la cual tanto la Comunidad como sus Estados miembros estaban dispuestos a reconocer a la ARYM «como un Estado soberano e independiente, dentro de sus fronteras actuales, y bajo un nombre que pueda ser aceptado por todas las partes interesadas».

11. El 27 de junio de 1992, el Consejo Europeo, reunido en Lisboa, declaró que la

Comunidad estaba dispuesta a reconocer a la ARYM, dentro de sus fronteras actuales y bajo una denominación que no incluyera el término «Macedonia».

12. A continuación, la Presidencia del Consejo envió a un «representante especial de la Presidencia» a Skopje, capital de la ARYM, y a Atenas, con el fin de sentar las bases de un acuerdo entre ambas capitales que pudiera servir de apoyo al reconocimiento de la ARYM por parte de la Comunidad y que se ajustara a la declaración de Lisboa de 27 de junio de 1992.

13. En agosto de 1992, el Parlamento de la ARYM adoptó como emblema de la bandera nacional el «Sol de Vergina», representación solar de dieciséis brazos que adornaba el sarcófago de oro que contenía los restos de Filipo II, descubierto en 1977 en la localidad de Aigai, antigua capital de Macedonia, en la actualidad Vergina, en la Macedonia griega. Grecia considera dicho símbolo como genuinamente griego y, en consecuencia, solicitó a la ARYM que no lo utilizara en su bandera, reiterando sus pretensiones de que la ARYM renunciara a sus reivindicaciones territoriales contra Grecia y pusiera fin a toda propaganda hostil.

14. El representante especial de la Presidencia presentó su informe al Consejo Europeo reunido en Edimburgo los días 11 y 12 de diciembre de 1992. Hacía constar el compromiso de la ARYM de adoptar el nombre de

«República de Macedonia (Skopje)» para todas las actuaciones internacionales, de celebrar un Tratado con Grecia en el que se confirmara la inviolabilidad de las fronteras comunes, de modificar el artículo 49 de su Constitución con el fin de suprimir cualquier referencia a la protección que pudiera conceder a la «situación» y a los «derechos de los ciudadanos de los países vecinos de origen macedonio» y de celebrar con Grecia un tratado de buena vecindad.

15. En la reunión del Consejo Europeo celebrada en Edimburgo, no pudo llegarse a ningún acuerdo.

16. El 7 de abril de 1993, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas recomendó a la Asamblea General, mediante su Resolución 817, que admitiera en dicha organización a la ARYM bajo la denominación de «ex República Yugoslava de Macedonia», «hasta tanto se llegue a un arreglo sobre la diferencia que ha surgido con respecto al nombre del Estado». Los Copresidentes del Comité Directivo de la Conferencia internacional sobre la ex Yugoslavia, el Sr. Vance y Lord Owen, llegaron, en sus esfuerzos de mediación, a la redacción de un anteproyecto de Tratado «por el que se confirma la frontera existente y se establecen medidas de fomento de la confianza, la amistad y la cooperación entre Estados vecinos». Ninguna de las partes lo firmó.

17. En diciembre de 1993, seis Estados miembros de la Unión Europea reconocieron a la ARYM y establecieron relaciones diplo-

máticas con ella. El 8 de febrero de 1994, esta nación fue reconocida por los Estados Unidos de América.

18. El 16 de febrero de 1994, el Gobierno helénico adoptó las medidas que son objeto de este procedimiento, aplicándolas a todas las mercancías, con excepción de las absolutamente necesarias por razones humanitarias, como los alimentos y los productos farmacéuticos y cerró su consulado en Skopje.

19. El Gobierno helénico informó de dichas medidas al Consejo y a los demás Estados miembros. El 21 de febrero de 1994, la Presidencia del Consejo notificó formalmente a los Estados miembros la índole de las medidas adoptadas y los motivos invocados en su apoyo. El 23 de febrero de 1994, el Representante permanente de la República Helénica dirigió una carta al Secretario General de la Comisión en la cual explicaba dichas medidas. El 22 de febrero de 1994, el Presidente de la Comisión ya había dirigido una carta al Gobierno helénico en la cual instaba a este último a justificar dichas medidas con respecto a los Tratados y le señalaba las fundadas preocupaciones de la Comisión sobre la compatibilidad de dichas medidas con el Derecho comunitario.

20. El Primer Ministro griego respondió a dicha carta el 25 de febrero de 1994 señalando el contexto en el cual se inscribían dichas medidas y exponiendo que su adopción se había hecho inevitable debido a la intransigencia de la ARYM y a la amenaza que resultaba de ello para Grecia. El 26 de febrero de

1994, el Gobierno helénico dirigió a la Comisión un memorándum en el que se justificaban las medidas adoptadas el 16 de febrero de 1994 desde el punto de vista del Derecho internacional y del Derecho comunitario. Dicho memorándum señalaba que la forma en que se impusieron sanciones a Rodesia del Sur, a Sudáfrica y a Argentina mostraba que los Estados miembros eran competentes en esta materia, y no la Comunidad. Citaba la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia el 26 de mayo de 1987, Comisión/Consejo,⁵ de la cual el Gobierno helénico deducía que este supuesto no se hallaba comprendido dentro del ámbito de aplicación del artículo 113 del Tratado, aun cuando dichas medidas tuvieran una repercusión sobre los intercambios comerciales. Para terminar, el Gobierno helénico invocaba el artículo 224 del Tratado y manifestaba que este artículo establece una cláusula de salvaguardia de carácter general que habilita a los Estados miembros para adoptar medidas unilaterales cuando, como en el presente caso, existe una «grave tensión internacional que constituya una amenaza de guerra». El Gobierno helénico señala que dicho artículo sólo se refiere a la consulta como forma de solucionar los problemas relativos al funcionamiento del mercado común y no a las posibles consecuencias que hayan de provocar dichas medidas en un país tercero.

21. La Comisión mantuvo sus reservas en una carta dirigida al Ministro de Asuntos Exteriores griego el 3 de marzo de 1993. Reiteró el argumento conforme al cual dichas medidas resultaban contrarias al régimen común aplicable a las importaciones en la Comunidad de productos originarios de países terceros, al régimen de exportación a terceros países y al régimen de tránsito comunitario. La Comisión aludía asimismo al

perjuicio irrogado a los legítimos intereses de los numerosos exportadores establecidos en la Comunidad cuyos camiones y mercancías habían quedado bloqueados en Grecia, así como a la verificación sistemática de varios contenedores de ayuda alimentaria comunitaria enviados por las organizaciones no gubernamentales a raíz de las decisiones adoptadas por el Consejo Europeo.

22. El Secretario General para los Asuntos comunitarios griego respondió mediante carta de 15 de marzo de 1994, en la cual mantenía el planteamiento del Gobierno helénico y añadía:

«Si la Comisión puede demostrar que las medidas adoptadas por las autoridades helénicas tienen por efecto falsear la competencia en el mercado común, el Gobierno helénico está dispuesto a examinar las condiciones con arreglo a las cuales dichas medidas podrían ser adaptadas a las normas del Tratado, conforme a las disposiciones del párrafo primero del artículo 225.»

23. El 21 de marzo de 1994, la Comisión dirigió una carta al Primer Ministro griego conforme a la cual, ya que Grecia había invocado consideraciones de índole política para justificar las medidas, dicha cuestión debería ser examinada urgentemente por los ministros en el marco de la política exterior y de seguridad común. A juicio de la Comisión, únicamente dicha opinión de los ministros le

5 — Asunto 45/86, Rec. p. 1493.

permitiría apreciar la aplicación que hizo Grecia del artículo 224 del Tratado, así como sus repercusiones sobre el funcionamiento del mercado común.

24. Dicha cuestión fue debatida con ocasión de la reunión informal celebrada por el Consejo en Ioannina el 27 de marzo de 1994. El Gobierno helénico afirma que, en aquella reunión, el Consejo no llegó a ningún acuerdo y no se adoptó ninguna decisión. Por el contrario, la Comisión entiende que, de las deliberaciones se desprende que Grecia no logró acreditar la realidad de una amenaza de guerra o de graves disturbios internos que alterasen el orden público, como alega el Gobierno helénico.

25. El 22 de abril de 1994, la Comisión interpuso el recurso que dio lugar a este procedimiento, con el fin de que el Tribunal de Justicia se pronunciase en los términos expuestos anteriormente. En la misma fecha, la Comisión presentó asimismo una demanda de medidas provisionales para que el Tribunal de Justicia ordenara la suspensión de la ejecución de las medidas adoptadas por Grecia. Mediante auto de 29 de junio de 1994, Comisión/Grecia,⁶ el Tribunal de Justicia desestimó dicha demanda.

6 — Asunto C-120/94 R, Rec. p. I-3037.

Cuestiones de derecho

26. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República Helénica ha abusado de las facultades previstas en el artículo 224 del Tratado al decretar un embargo sobre los intercambios comerciales con la ARYM y que, al actuar de esta forma, ha incumplido las obligaciones que le incumben tanto en virtud del artículo 113 del Tratado como de los Reglamentos n^{os} 2603/69, 288/82, 3698/93 y 2726/90 del Consejo.

27. El artículo 224 del Tratado dispone:

«Los Estados miembros se consultarán a fin de adoptar de común acuerdo las disposiciones necesarias para evitar que el funcionamiento del mercado común resulte afectado por las medidas que un Estado miembro pueda verse obligado a adoptar en caso de graves disturbios internos que alteren el orden público, en caso de guerra o de grave tensión internacional que constituya una amenaza de guerra, o para hacer frente a las obligaciones contraídas por el mismo para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional.»

28. El artículo 225 está redactado en los siguientes términos:

«Si algunas de las medidas adoptadas en los casos previstos en los artículos 223 y 224 tuvieren por efecto falsear las condiciones de competencia en el mercado común, la Comisión examinará con el Estado interesado las condiciones con arreglo a las cuales dichas medidas podrán adaptarse a las normas establecidas en el presente Tratado.»

No obstante el procedimiento previsto en los artículos 169 y 170, la Comisión o cualquier Estado miembro podrá recurrir directamente al Tribunal de Justicia si considera que otro Estado miembro abusa de las facultades previstas en los artículos 223 y 224. El Tribunal de Justicia resolverá a puerta cerrada.»

29. Para dilucidar si procede estimar el recurso, deben examinarse varios extremos.

30. En primer lugar, debe esclarecerse si, faltando la cláusula de salvaguardia prevista en el artículo 224, las medidas adoptadas por la República Helénica resultan contrarias al Derecho comunitario y, en particular, a las disposiciones de Derecho comunitario citadas en el escrito de interposición del recurso.

31. En segundo lugar, si las medidas adoptadas debieran considerarse contrarias a las disposiciones antes citadas, será preciso determinar si Grecia podía invocar el artículo 224 para justificar dichas medidas, por ir éstas destinadas a hacer frente a «graves disturbios internos que alteren el orden público» o a una «grave tensión internacional que constituya una amenaza de guerra».

32. En tercer lugar, en la medida en que la República Helénica pueda invocar el artículo 224, deberá determinarse si, con arreglo al párrafo segundo del artículo 225, ha abusado de las facultades previstas en el artículo 224.

Sobre la cuestión de si, faltando la cláusula de salvaguardia prevista en el artículo 224 del Tratado, las medidas adoptadas por la República Helénica resultan contrarias al Derecho comunitario

33. La Comisión señala que la política comercial común prevista en el artículo 113 es competencia exclusiva de la Comunidad. Cita el Dictamen 1/75, de 11 de noviembre de 1975,⁷ la sentencia dictada el 15 de diciembre de 1976, Donckerwolcke y Schou,⁸ y el Dictamen 2/91, de 19 de marzo de 1993.⁹ De esta jurisprudencia deduce la

7 — Rec. pp. 1355 y ss., especialmente p. 1363.

8 — Asunto 41/76, Rec. p. 1921, apartado 32.

9 — Rec. p. I-1061, apartado 8.

Comisión que la existencia de una competencia exclusiva de la Comunidad priva a los Estados miembros de cualquier competencia paralela en materia de política comercial.

34. En el marco de esta competencia exclusiva, la Comunidad ha establecido un régimen común aplicable a las importaciones de terceros países. En el momento de interponerse el recurso, dicho régimen se hallaba establecido en el Reglamento (CE) n° 518/94 del Consejo, de 7 de marzo de 1994 (por lo que se refiere a los productos distintos de los textiles),¹⁰ y en el Reglamento (CE) n° 517/94 del Consejo, de 7 de marzo de 1994 (en lo relativo a los productos textiles).¹¹ Estos Reglamentos sustituyen al Reglamento n° 288/82, al cual se alude en el recurso de la Comisión.¹² Por su parte, el Reglamento n° 518/94 ha sido sustituido por el Reglamento (CE) n° 3285/94 del Consejo, de 22 de diciembre de 1994.¹³

35. Con arreglo al apartado 2 del artículo 1 del Reglamento n° 3285/94, la importación en la Comunidad de productos originarios de países terceros será libre y no estará sujeta por lo tanto a ninguna restricción cuantitativa. No obstante, el apartado 2 del artículo 24 faculta a los Estados miembros para imponer prohibiciones o restricciones en condiciones análogas a las aplicables al comercio entre los Estados miembros en virtud del artículo 36 del Tratado. El apartado 1 del artículo 2 y el apartado 2 del artículo

26 del Reglamento n° 517/94 dictan unas disposiciones equivalentes en lo relativo a los productos textiles. El apartado 2 del artículo 1 y el artículo 21 del Reglamento n° 288/82, así como el apartado 2 del artículo 1 y el apartado 2 del artículo 18 del Reglamento n° 518/94 contienen disposiciones similares.

36. Las importaciones de productos originarios de Bosnia-Herzegovina, Croacia, Eslovenia y la ARYM se rigen por las disposiciones especiales contenidas en el Reglamento n° 3698/93.¹⁴ El artículo 1 de este Reglamento establece:

«Sin perjuicio de las disposiciones específicas contenidas en los apartados 2 a 8, los productos que no figuren en el Anexo II del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea ni en el Anexo A del presente Reglamento, originarios de las Repúblicas de Bosnia-Herzegovina, de Croacia, de Eslovenia y de la antigua República Yugoslava de Macedonia podrán ser importados en la Comunidad sin restricciones cuantitativas ni medidas de efecto equivalente y con exención de derechos de aduana e impuestos de efecto equivalente.

[...]»

10 — DO L 67, p. 77.

11 — DO L 67, p. 1.

12 — Citado en el punto 1 *supra*.

13 — DO L 349, p. 53.

14 — Citado en el punto 1 *supra*.

37. A tenor del artículo 2:

«Los derechos de importación, es decir, los derechos de aduana y las exacciones (elementos móviles) aplicables a la importación en la Comunidad de los productos enumerados en el Anexo B serán los indicados para cada uno de ellos en dicho Anexo.»

38. El régimen común aplicable a las exportaciones con destino a terceros países se halla establecido en el Reglamento n° 2603/69,¹⁵ el cual dispone que, en principio, las exportaciones son libres, sin perjuicio de la posible adopción de las medidas de salvaguardia en el supuesto de que exista una escasez de productos esenciales. El artículo 11 de dicho Reglamento contiene también disposiciones análogas a las del artículo 36 del Tratado.

39. El Reglamento n° 2726/90¹⁶ establece el régimen común relativo al tránsito de mercancías a través del territorio de un Estado miembro, incluyendo las mercancías importadas de terceros países. Se trata, esencialmente, de normas de carácter técnico relativas, en particular, a los documentos que deben acompañar a las mercancías que transiten por el territorio de los Estados miembros. Dichas normas implican el principio según el cual las mercancías importadas del exterior de la Comunidad pueden atravesar

el territorio de un Estado miembro (como es el caso de Grecia) para poder llegar a su destino final en el territorio de otro Estado miembro. El apartado 3 del artículo 5 de este Reglamento dispone:

«El presente Reglamento se aplicará sin perjuicio de las prohibiciones o restricciones de importación, de exportación o de tránsito dictadas por los Estados miembros siempre que sean compatibles con los tres Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas.»

40. A mi juicio, es evidente que el embargo decretado por Grecia contra los intercambios con la ARYM resulta, en principio, incompatible con las disposiciones de Derecho comunitario invocadas por la Comisión, a menos que pueda ser considerado como comprendido dentro del ámbito de aplicación de la cláusula de salvaguardia establecida en el artículo 224 del Tratado. El principio fundamental en que se basa la política comercial común en el sentido del artículo 113 del Tratado implica que el territorio de los Estados miembros constituya un territorio aduanero único con normas uniformes que regulen la importación de mercancías procedentes de terceros países o la exportación de mercancías con destino a dichos países. En principio, la frontera exterior de la Comunidad es indivisible desde el punto de vista aduanero. Al conferir a la Comunidad competencia exclusiva en materia de la política comercial, los Estados miembros han renunciado a adoptar medidas unilaterales restrictivas de los intercambios con terceros países, salvo en determinadas circunstancias establecidas por el Derecho comunitario.

15 — *Ibidem*.

16 — *Ibidem*.

41. Además, la adopción de un embargo unilateral contra los intercambios con un tercer país es contraria a las disposiciones generales de los Reglamentos del Consejo que regulan los intercambios con terceros países (citados anteriormente en los puntos 34 a 39). Ciertamente, algunos de dichos Reglamentos (n.ºs 288/82, 517/94, 518/94, 3285/94 y 2603/69) contienen disposiciones que permiten admitir excepciones por razones análogas a las contempladas en el artículo 36 del Tratado. Sin embargo, tales disposiciones no han sido invocadas por Grecia y, en cualquier caso, parece dudoso que puedan amparar el tipo de medidas que aquí se cuestionan. Además, el Reglamento n.º 3698/93, que regula específicamente las importaciones de productos procedentes de la ARYM y de los demás Estados creados a raíz de la desmembración de Yugoslavia, no contiene ninguna cláusula equivalente al artículo 36 del Tratado.

42. Grecia afirma que el embargo que afecta a los intercambios con la ARYM no se halla comprendido dentro del ámbito de aplicación del artículo 113 por cuanto no estaba concebido como un instrumento de política comercial, sino que iba destinado a ejercer presión política sobre la ARYM. Este argumento no me convence. A mi juicio, el elemento decisivo no reside en la finalidad del embargo sino en sus efectos. Una medida que tiene por efecto impedir o restringir directamente los intercambios comerciales con un tercer país se halla comprendida dentro del ámbito de aplicación del artículo 113, cualquiera que sea su finalidad. Por lo demás, como ha señalado la Comisión, ello se ve corroborado por la práctica de la Comunidad. En repetidas ocasiones, el Consejo ha tomado el artículo 113 como base jurídica para Reglamentos que imponen sanciones económicas a países terceros por razones de

política exterior más que de política comercial.¹⁷

43. Aun cuando Grecia afirma que el embargo sobre los intercambios con la ARYM no se halla comprendido dentro del ámbito de aplicación del artículo 113 del Tratado, debe observarse que, ello no obstante, admitió desde el principio la necesidad de tomar como fundamento el artículo 224 del Tratado para demostrar la compatibilidad del embargo con el Derecho comunitario. En el memorándum de 26 de febrero de 1994 que el Gobierno griego dirigió a la Comisión acerca de las medidas adoptadas contra la ARYM el 16 de febrero de 1994 (véase Anexo 12 al escrito de interposición del recurso) se invoca expresamente el artículo 224. En dicho memorándum, el Gobierno griego alega que el comportamiento de la ARYM frente a Grecia había creado una tensión internacional que constituía una amenaza de guerra y que el artículo 224 constituía la única disposición del Tratado que permitía buscar una solución a los problemas causados en el funcionamiento del mercado común, por medio de las consultas que dicho artículo prevé.

17 — Reglamento (CEE) n.º 596/82 del Consejo, de 15 de mayo de 1982, por el que se modifica el régimen de importación de determinados productos originarios de la Unión Soviética (DO L 72, p. 15); Reglamento (CEE) n.º 877/82 del Consejo, de 16 de abril de 1982, por el que se suspende la importación de todos los productos originarios de Argentina (DO L 102, p. 1); Reglamento (CEE) n.º 2340/90 del Consejo, de 8 de agosto de 1980, por el que se impiden los intercambios de la Comunidad relativos a Irak y Kuwait (DO L 213, p. 1); Reglamento (CEE) n.º 3155/90 del Consejo, de 29 de octubre de 1990, que amplía y modifica el Reglamento (CEE) n.º 2340/90 por el que se impiden los intercambios de la Comunidad relativos a Irak y Kuwait (DO L 304, p. 1); Reglamento (CEE) n.º 945/92 del Consejo, de 14 de abril de 1992, por el que se impide el suministro de determinados productos y servicios a Libia (DO L 101, p. 53); Reglamento (CEE) n.º 1432/92 del Consejo, de 1 de junio de 1992 por el que se prohíbe el comercio entre la Comunidad Económica Europea y las Repúblicas de Serbia y de Montenegro (DO L 151, p. 4). Véanse asimismo las observaciones del Abogado General Sr. Lenz en las conclusiones que presentó en el asunto Comisión/Consejo (citado en la nota 5), punto 62.

Sobre la cuestión de si la República Helénica puede invocar el artículo 224 del Tratado para justificar el embargo por el hecho de ir éste destinado a hacer frente a «graves disturbios internos que alteren el orden público» o a una «grave tensión internacional que constituya una amenaza de guerra»

44. En su sentencia de 15 de mayo de 1986, Johnston,¹⁸ el Tribunal de Justicia declaró que el artículo 224 del Tratado se refiere a una «situación completamente excepcional». Efectivamente, el artículo 224 contempla tres situaciones excepcionales en las cuales un Estado miembro puede adoptar medidas que pueden afectar al funcionamiento del mercado común. El Estado miembro interesado puede adoptar las citadas medidas: a) en caso de graves disturbios internos que alteren el orden público; b) en caso de guerra o de grave tensión internacional que constituya una amenaza de guerra, o c) para hacer frente a las obligaciones contraídas por él mismo para el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales. Es evidente que, en el presente caso, esta última hipótesis no entra en consideración. Las dos primeras han sido invocadas por Grecia. Examinaré, en primer lugar, si Grecia podía adoptar contra la ARYM medidas incompatibles con las normas generales del Tratado con el fin de evitar graves disturbios internos que afecten el orden público.

45. A este respecto, uno de los problemas que conviene resolver es el de la relación existente entre la referencia que hace el artículo 36 del Tratado a la seguridad pública y

la del artículo 224 a los graves disturbios internos que afecten al orden público. La Comisión afirma que ambas disposiciones son análogas y que, por consiguiente, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la interpretación estricta del artículo 36 resulta aplicable al artículo 224.

46. A mi juicio, la analogía entre los artículos 36 y 224 no puede llevarse demasiado lejos. Ciertamente en su sentencia dictada en el asunto Johnston,¹⁹ el Tribunal de Justicia colocó en el mismo plano los artículos 36 y 224 con otros artículos del Tratado que establecen excepciones relativas a la seguridad pública (a saber, el apartado 3 del artículo 48, el apartado 1 del artículo 56 y el artículo 223). Después de haber declarado que todas estas disposiciones «se refieren a hipótesis excepcionales claramente delimitadas», el Tribunal de Justicia declaró, en el apartado 26 de la sentencia, que «estos artículos, por razón de su carácter limitado, no se prestan a una interpretación extensiva». Con toda seguridad es exacto decir que los artículos 36 y 224 requieren ambos una interpretación estricta, ya que establecen una excepción a las disposiciones generales del Tratado. Es todo cuanto tienen en común ambas disposiciones. Sin embargo, presentan notables diferencias. En primer lugar, mientras que las situaciones amparadas por el artículo 36 (así como por el apartado 3 del artículo 48 y por el apartado 1 del artículo 56) pueden calificarse de excepcionales, las contempladas en el artículo 224 son, como ha reconocido el Tribunal de Justicia en el apartado 27 de la sentencia dictada en el asunto Johnston, *completamente* excepcionales. Esto explica que el artículo 224 haya sido invocado tan poco, mientras que el recurso al artículo 36 es relativamente frecuente. Una segunda diferencia es la relativa a la amplitud de las posibles

18 — Asunto 222/84, Rec. p. 1651, apartado 27.

19 — Citada en la nota 15.

excepciones autorizadas por ambos artículos. El artículo 36 permite excepciones a un aspecto (esencial, ciertamente) del mercado común, en tanto que el artículo 224, por su parte, permite hacer una excepción a las normas del mercado común en general.

47. En la medida en que el artículo 224 se refiere a «graves disturbios internos que alteren el orden público», entiendo que este precepto debe interpretarse en el sentido de que contempla una perturbación del orden público a una escala mucho más amplia que el tipo de agitación civil que puede justificar que se haga uso del artículo 36. La hipótesis que se contempla parece ser la de una situación que raya en el hundimiento total de la seguridad interior, sin lo cual sería difícil justificar el uso una amplia excepción que puede permitir la suspensión de todas las normas generales que regulan el mercado común.

48. En el presente caso, es evidente que Grecia no ha podido acreditar que, de no haber existido el embargo comercial decretado contra la ARYM, se habrían producido disturbios de tal amplitud que hubieran resultado insuficientes los medios de que dispone para el mantenimiento del orden. En su escrito de contestación, Grecia afirmó que la casi totalidad de la población griega se opone enérgicamente a la pretensión de la ARYM de atentar contra la identidad nacional griega y que la organización de manifestaciones en las que participa la mayoría de la población, con llamamientos al cierre de las fronteras y temores por la posibilidad de una guerra con la ARYM, crea lógicamente un riesgo de alteraciones graves del orden público, perturbaciones que el Estado no podía apaciguar, tanto

por la amplitud de dichas manifestaciones como por sus móviles, a saber, la protección de la identidad nacional griega.

49. No considero que dichas afirmaciones sean suficientes para acreditar que las autoridades públicas en Grecia se enfrentaban efectivamente a graves perturbaciones internas contra las cuales no hubieran podido reaccionar eficazmente sin adoptar sanciones económicas contra la ARYM. Las alegaciones de Grecia en lo relativo a la organización de manifestaciones masivas son vagas y carentes de fundamento. No se han facilitado detalles sobre perturbaciones concretas del orden público. De hecho, Grecia está lejos de haber acreditado la existencia de una perturbación a gran escala del orden público que sería necesaria para justificar la utilización del artículo 224, debido a graves trastornos internos que afecten al orden público. Por lo tanto, considero que Grecia no podía invocar el artículo 224 por tales motivos.

50. Se plantea después la cuestión de si Grecia podía invocar el artículo 224 por causa de guerra o de grave tensión internacional que constituya una amenaza de guerra. Se trata de una cuestión mucho más compleja y plantea un problema fundamental, a saber, el de los límites de la facultad de control jurisdiccional atribuido al Tribunal de Justicia en estos supuestos. Es evidente que no cabe afirmar —y, por lo demás, tampoco Grecia lo afirma— que la cuestión escapa al control jurisdiccional ejercido por el Tribunal de Justicia. De los propios términos del artículo 225 del Tratado se desprende que el Tribunal de Justicia es competente para controlar la legalidad de las medidas adoptadas por un Estado miembro en virtud del artículo 224; lógicamente, ello debe suponer la facultad de apreciar si concurren los requisitos de aplicación del artículo 224. Sin embargo, la amplitud y la intensidad del control que el Tribunal de Justicia puede ejercer están

estrictamente limitadas debido a la índole de los problemas planteados. Existe una penuria de criterios jurídicamente aplicables que permitirían al Tribunal de Justicia, o a cualquier otro órgano jurisdiccional, determinar si existe una tensión internacional grave y si ésta constituye una amenaza de guerra. El fondo del problema se resume en la declaración hecha por un Juez inglés en un contexto muy distinto: «there are [...] no judicial or manageable standards by which to judge these issues, or to adopt another phrase [...] the court would be in a judicial no-man's land»²⁰ (No existe [...] ningún criterio jurídico o jurídicamente practicable que permita zanjar dichas cuestiones o, dicho de otra forma [...] el tribunal se encontraría en una zona de indefinición judicial).

rismo al conflicto armado puede ser rápido y dramático, como lo confirma un repaso, siquiera sumario, de los acontecimientos recientes. ¿Quién hubiera podido predecir en la primavera de 1982, cuando un grupo de herreros argentinos comenzó a dismantelar un puerto ballenero fuera de uso en la isla de Georgia del Sur, que el Reino Unido y Argentina estarían pronto en guerra en las islas Malvinas? Pocos podían imaginar, en el verano de 1990, cuando Irak comenzó a mover sus tropas en dirección a la frontera kuwaití, que se desencadenaría un conflicto armado como la guerra del Golfo. Y sólo el espíritu más clarividente hubiera podido presagiar a mediados de los ochenta que, algunos años más tarde, Yugoslavia se vería envuelta en una serie de guerras civiles implacables.

51. Debe señalarse asimismo que los tribunales en la República Federal de Alemania, que se muestran muy reticentes frente a la idea de que un acto del poder ejecutivo pueda escapar al control jurisdiccional, reconocen que, en materia de política exterior y de seguridad, la intensidad de dicho control puede verse fuertemente disminuida por la inexistencia de un criterio jurídico apropiado que pueda ser aplicado por los Tribunales.²¹

52. La guerra es, por definición, un acontecimiento imprevisible. El paso del patriote-

53. El Tribunal de Justicia debe apreciar las alegaciones de las partes relativas a la amenaza de guerra a la luz precisamente de estas consideraciones. La Comisión reconoce que existe guerra en los Balcanes y el riesgo de que se propague a otras regiones de los Balcanes que actualmente presentan una relativa tranquilidad. La Comisión admite que un grave conflicto político enfrenta a Grecia y la ARYM. Sin embargo, niega que el comportamiento de la ARYM frente a Grecia pueda asimilarse razonablemente a una amenaza de guerra. A juicio de la Comisión, la ARYM es un país pequeño en plena crisis económica, con limitadas reservas de divisas extranjeras y que dispone de unos medios militares muy modestos comparados con los de Grecia, país que tiene además la garantía de seguridad que le ofrece su pertenencia a la OTAN.

20 — Lord Wilberforce en el asunto *Bulter Gas and Oil Co & Hammer* (1982) AC 888, p. 938. Con carácter general, véanse las conclusiones del Abogado General Sr. Darmon de 1 de junio de 1989, *Maclaine Watson/Consejo y Comisión* (C-241/87, Rec. 1990, pp. I-1797 y ss., especialmente p. I-1798), puntos 66 y ss.

21 — Véase Franck, *Political Questions/Judicial Answers: Does the Rule of Law Apply to Foreign Affairs?* Capítulo 7, y las conclusiones del Abogado General Sr. Darmon en el asunto *Maclaine Watson*, antes citado, puntos 71 a 73.

54. En este momento, deseo poner de manifiesto que no incumbe al Tribunal de Justicia pronunciarse acerca del fondo del litigio que enfrenta a Grecia y la ARYM. No es competencia del Tribunal de Justicia determinar quién debe utilizar el nombre de «Macedonia», el sol de Vergine y la herencia de Alejandro Magno, o si la ARYM pretende usurpar una parte de la identidad nacional griega, ni siquiera si esta nación tiene miras a largo plazo sobre el territorio griego o la intención inmediata de entrar en guerra con Grecia. El Tribunal de Justicia debe decidir, a la luz de todas las circunstancias, incluyendo el contexto geopolítico e histórico, si Grecia pudo tener algún motivo fundado para considerar, desde su punto de vista subjetivo, que las tensas relaciones entre ella y la ARYM podían degenerar en un conflicto armado. Debo insistir en el hecho de que la cuestión debe apreciarse desde la óptica del Estado miembro en cuestión. Debido a peculiaridades geográficas e históricas, cada Estado miembro tiene unos problemas y unas preocupaciones que le son propios en materia de política exterior y de seguridad. Cada Estado miembro se halla mejor situado que las Instituciones de la Comunidad o los demás Estados miembros cuando se trata de calibrar los riesgos que le crea el comportamiento de un tercer Estado. Además, la seguridad es un asunto de percepción más que de hecho indiscutible. Aquello que un Estado miembro considera como una amenaza directa para su seguridad exterior puede parecer relativamente inofensivo para otro Estado miembro.

55. El hecho de que las cuestiones relativas a la seguridad nacional sean esencialmente de la apreciación de las autoridades del Estado interesado se ha visto confirmado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos

respecto al artículo 15 del Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, el cual autoriza a los Estados firmantes a adoptar medidas que supongan una excepción a las obligaciones previstas en el Convenio «en caso de guerra o de otro peligro público que amenace la vida de la nación». En el asunto Irlanda/Reino Unido,²² el Tribunal de Estrasburgo declaró:

«Incumbe en primer lugar a cada Estado firmante, responsable de “la vida de (su) nación”, determinar si un “peligro público” la amenaza y, en caso afirmativo, hasta dónde debe llegarse para tratar de eliminarlo. Las autoridades nacionales, al estar en contacto directo y constante con las realidades apremiantes del momento, se encuentran en principio en mejor situación que el Juez internacional para pronunciarse tanto sobre la existencia de dicho peligro como sobre la índole y la amplitud de las excepciones necesarias para conjurarlo.»

56. Los elementos a los que alude la Comisión pueden hacer muy lejana la probabilidad de una guerra entre Grecia y la ARYM. No obstante, si se examina la situación desde el punto de vista subjetivo de Grecia, teniendo debidamente en cuenta el entorno geopolítico e histórico de las luchas interétnicas, las diferencias fronterizas y la inestabilidad general que ha caracterizado a los Balcanes desde hace siglos, incluyendo, claro está, la serie de conflictos armados que han desgarrado Yugoslavia durante estos últimos años,

22 — Sentencia de 18 de enero de 1978, CEDH, serie A, vol. 25 (1978) pp. 78 y 79.

no me parece que pueda afirmarse que Grecia actuó de una forma de todo punto irracional cuando consideró que la tensión existente entre ella y la ARYM llevaba consigo la amenaza de guerra, por lejana y vaga que pudiera ser.

57. Debo repetir que no es necesario dilucidar quién tiene razón y quién no en el contencioso que opone a Grecia y la ARYM ni pronunciarse sobre el extremo de quién puede utilizar el nombre de «Macedonia» y los símbolos macedonios. Por el contrario, se hace necesario analizar la situación desde la perspectiva griega por las razones antes expuestas. Si he entendido bien, desde el punto de vista de Grecia, la ARYM, en su calidad de Estado independiente de nueva creación y caracterizado por una importante diversidad étnica, se esfuerza por fraguar un sentimiento de identidad nacional, con el fin de soldar su heterogénea población, fomentando en sus ciudadanos una conciencia colectiva macedonia y haciendo nacer en ellos la idea de que son los herederos del antiguo Reino de Filipo y de Alejandro. Grecia ve en ello, con razón o sin ella, una usurpación de una parte de la identidad nacional griega. Además, Grecia llama la atención sobre la utilización de manuales escolares que contienen mapas de Macedonia en los cuales figuran, además del actual territorio de la ARYM, el distrito búlgaro de Pirin y una parte del territorio griego que se extiende por el sur hasta Tesalónica y el Monte Olimpo. Un folleto denominado «Macedonia: more than a difference over a name» (figura como Anexo 1 al escrito de contestación, pp. 11 y 12), que fue difundido en abril de 1994 por el Secretario general griego encargado de la prensa y de la información,

describe el aparente temor a largo plazo de Grecia en estos términos:

«[...] en la ARYM, se inculca a las nuevas generaciones que territorios pertenecientes a países limítrofes forman parte de su “patria”, de la cual fueron separados injustamente. Por consiguiente, puede presumirse perfectamente que tanto la nueva generación como las generaciones venideras alimentarán sentimientos de agresividad, de venganza y revanchismo frente a los vecinos “usurpadores”.»

58. Es posible que los temores de Grecia carezcan completamente de fundamento, tal y como la Comisión deduce, entre otros datos, del hecho de que la Constitución de la ARYM, en su versión modificada, prevea que las fronteras de la ARYM no puedan ser modificadas más que sobre la base de un acuerdo entre los Estados y conforme a las normas generalmente aceptadas en Derecho internacional. No obstante, el hecho determinante no es que los temores de Grecia puedan ser injustificados, sino más bien la circunstancia de que el Gobierno helénico y, según parece, la mayoría del pueblo griego alberguen efectiva y firmemente, dichos temores. Cuando un Gobierno y un pueblo tienen la firme convicción de que un país extranjero se ha apropiado de una porción de su patrimonio cultural y tiene miras a largo

plazo sobre una parte de su territorio nacional, parece difícil afirmar que la guerra sea una hipótesis de tal punto improbable que pueda quedar excluida toda amenaza de guerra. Si dichas situaciones hubieran de valorarse exclusivamente según lo que los observadores extranjeros consideran como una actitud racional, es posible que las guerras nunca se produjeran. Sin embargo, en esta materia, lo que resulta a menudo decisivo es la valoración subjetiva de las partes del conflicto.

59. En el presente caso, otros elementos residen en la sucesión de diferencias fronterizas en la región de los Balcanes y en la inestabilidad que ha venido afectando al territorio de la antigua Yugoslavia a partir de la disolución de este Estado. No cabe ignorar que, en este territorio, se han producido una serie de guerras civiles ocasionadas por las disparidades religiosas y étnicas que dividen a la población. El entorno geopolítico en el que Grecia tiene que actuar no es simple. Por lo que se refiere al argumento de la Comisión, según el cual las medidas adoptadas por Grecia pueden incrementar la tensión y, por lo tanto, tener repercusiones perjudiciales sobre la seguridad interior y exterior de Grecia, constituye ciertamente una apreciación de índole política sobre una cuestión eminentemente política. Simplemente, no existen instrumentos de análisis jurídico que permitan abordar dichos problemas. No existe criterio jurídico alguno que permita determinar si un Estado miembro al cual enfrenta una controversia con un tercer país tendría más probabilidades de llegar a una solución satisfactoria mediante una política de diálogo y de persuasión amistosa que recurriendo a sanciones económicas.

60. A la vista del carácter estrictamente limitado del control jurisdiccional que puede ejercerse en la materia, concluyo que sería erróneo declarar que Grecia no podía invocar el artículo 224 del Tratado por no existir una grave tensión internacional que constituyera una amenaza de guerra.

Sobre la cuestión de si la República Helénica ha abusado de las facultades previstas en el artículo 224

61. En primer lugar, se hace preciso determinar los límites del control jurisdiccional que puede ejercer el Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 225. La Comisión reconoce que la intensidad de dicho control puede ser limitada, habida cuenta de la amplia discrecionalidad que atribuye a los Estados miembros el artículo 224.

62. No obstante, la Comisión afirma que, abstracción hecha de aquella reserva relativa al propio objeto del litigio, cuando el Tribunal de Justicia conoce de un recurso interpuesto con arreglo al artículo 225, dispone de sus atribuciones normales para controlar la conformidad a Derecho de los actos adoptados por un Estado miembro. A juicio de la Comisión, el Tribunal de Justicia está facultado, por ejemplo, para verificar no sólo si dicho acto ha incurrido en desviación de poder sino también si el citado acto ha incurrido en un manifiesto error de apreciación o

si resulta contrario a principios generales del Derecho, como los de igualdad de trato o proporcionalidad. Por el contrario, Grecia afirma que la expresión «abuso» que utiliza el artículo 225 del Tratado tiene el mismo sentido que la locución «desviación de poder» del artículo 173. Grecia señala que las versiones griega, alemana y neerlandesa del texto utilizan de hecho expresiones idénticas en ambos artículos. Grecia deduce de esta terminología que la facultad de control conferida al Tribunal de Justicia por el artículo 225 es muy limitada, no pudiendo considerarse que el Estado miembro que invoca el artículo 224 haya abusado de las facultades conferidas por este artículo más que si alega que su acción pretende conseguir un objetivo amparado por las disposiciones del artículo 224, cuando en realidad persigue otro objetivo.

63. Con independencia de la cuestión de si el concepto de «abuso de facultades» (usage abusif) que utiliza el artículo 225 es idéntico al de «desviación de poder» (détournement de pouvoir) del artículo 173, es evidente que el alcance del control jurisdiccional ejercido con arreglo al artículo 225 es muy limitado, no solamente a causa de la terminología que utilizan tanto este artículo como el anterior, sino también en razón del propio objeto del litigio.

64. El artículo 224 reconoce que la política exterior sigue siendo esencialmente una cuestión para la que son competentes los distintos Estados miembros, al menos según la versión original del Tratado. Los Estados miembros conservan la responsabilidad

última en cuanto a sus relaciones con terceros países. No obstante la cooperación perseguida en el marco de las disposiciones introducidas por el Acta Unica Europea y por el Tratado de la Unión Europea, incumbe todavía a cada Estado miembro decidir, en función de sus propios intereses, si reconoce o no a un tercer país y en qué situación coloca sus relaciones con este país.

65. Si un Estado miembro considera, con razón o sin ella, que el comportamiento de un tercer país constituye una amenaza para sus intereses vitales, su integridad territorial o su propia existencia, le incumbe determinar la forma en que debe responderse a lo que considera como una amenaza: por ejemplo, mediante presiones diplomáticas, a través de la ruptura de vínculos deportivos y culturales, mediante sanciones económicas o, incluso, mediante una acción militar. No corresponde al Tribunal de Justicia censurar la corrección de la respuesta dada por el Estado miembro y declarar que el cauce utilizado no parece permitir la realización de la finalidad perseguida o que el Estado miembro tiene mejores probabilidades de defender con éxito sus intereses recurriendo a otros medios. Una vez más, no existe criterio jurídico alguno en relación al cual puedan apreciarse estas cuestiones. Resulta difícil discernir un criterio jurídico preciso que permita determinar si un embargo comercial representa un medio adecuado de resolver una controversia política entre un Estado miembro y un tercer país. La decisión de adoptar dicha medida es de índole esencialmente política.

66. Los artículos 224 y 225 admiten que, si un Estado miembro decide adoptar medidas

económicas con objeto de presionar a un tercer país, las citadas medidas pueden tener repercusiones en ámbitos que corresponden a políticas comunitarias jurídicamente vinculantes, como son la política comercial común y el propio mercado común. Dichos artículos reconocen que la autonomía atribuida a los Estados miembros en materia de política exterior contrasta abiertamente con la integración lograda en el ámbito de la política económica y comercial. Dichos artículos pretenden trazar los contornos de la autonomía atribuida a los Estados miembros en el ámbito de la política exterior, dejando claro que dicha autonomía puede «afectar al funcionamiento del mercado común» (artículo 224) y «falsear las condiciones de competencia en el mercado común» (artículo 225).

67. El único límite señalado a la autonomía de los Estados miembros reside en la exigencia de que no «abusen» de las facultades que les están conferidas. Es evidente que un Estado miembro abusa de sus atribuciones cuando, al decretar un embargo contra los intercambios comerciales con terceros países, realmente no pretende continuar cualquier controversia política con dicha nación, sino más bien proteger su economía o los intereses de los agentes económicos nacionales. Nada permite pensar que esto haya sido la finalidad del embargo impuesto por Grecia en lo relativo al comercio con la ARYM.

68. Abstracción hecha de este supuesto, no acierto a ver de qué forma podría considerarse que un Estado miembro ha abusado de

las facultades previstas en el artículo 224 cuando impone sanciones económicas contra un tercer país con el cual se halla en litigio. La Comisión afirma que Grecia abusa de sus facultades, porque el embargo no tiene como finalidad excluir una amenaza de guerra por parte de la ARYM, sino simplemente ejercer presión contra la ARYM en el marco de la controversia política que opone a ambos países. Este argumento tiene poco fundamento; pretende demostrar, no que Grecia abusa de las facultades previstas en el artículo 224, sino que Grecia en ningún caso puede invocar dicho artículo por no concurrir el requisito de una tensión internacional que constituya una amenaza de guerra. Si se admite que se cumple dicha exigencia, no cabe afirmar que Grecia haga un uso abusivo de sus atribuciones simplemente por pretender ejercer presión contra un tercer país al cual le opone una controversia. Por el contrario, es precisamente a esta clase de finalidad a la que se refiere el artículo 224 cuando autoriza a los Estados miembros a adoptar medidas que pueden afectar al funcionamiento del mercado común, con el fin de hacer frente a una grave tensión internacional que constituya una amenaza de guerra.

69. La Comisión invoca, asimismo, los principios de igualdad de trato y de proporcionalidad. Ciertamente, la violación de dichos principios podría tener como efecto hacer abusivo un ejercicio de las facultades previstas por el artículo 224 que, de lo contrario,

sería conforme a Derecho. Si, por ejemplo, Grecia impusiera un embargo discriminatorio contra los intercambios con la ARYM, autorizando la exportación de productos griegos pero prohibiendo la exportación de productos procedentes de otros Estados miembros o efectuando una discriminación arbitraria entre distintas categorías de mercancías o de agentes, ello podría constituir, perfectamente, un abuso de facultades. Pues bien, no se ha afirmado en modo alguno que esto sea lo que ocurre en el presente caso.

70. Por lo que se refiere al principio de proporcionalidad, raros son los ámbitos, si es que los hay, en los cuales no tiene aplicación. La Comisión considera que el embargo viola el principio de proporcionalidad por ser excesivo en relación con la amenaza que supone para los intereses de Grecia el comportamiento que ésta imputa a la ARYM. La Comisión alega que, en cualquier caso, el embargo decretado por Grecia es desproporcionado dado que amenaza la propia existencia de la ARYM, por cuanto interrumpe el abastecimiento de productos petrolíferos. A juicio de la Comisión, un embargo parcial limitado al material militar y a las mercancías de valor estratégico sería suficiente. Por su parte, Grecia afirma que su acción resulta proporcionada en la medida en que quedan excluidos del embargo los suministros de productos alimenticios y de medicamentos.

71. No hay duda de que muchos analistas informados estarán de acuerdo con la Comi-

sión en que el comportamiento de Grecia constituye una respuesta demasiado radical y de que Grecia puede asegurar una mejor salvaguardia de sus intereses por la vía diplomática. Sin embargo, esta opinión se fundamenta en un análisis político para el cual el Tribunal de Justicia se halla insuficientemente preparado.

72. En lo relativo a la cuestión de si dicho punto de vista puede fundarse objetivamente en el principio jurídico de proporcionalidad (y no en la apreciación política sobre si las medidas adoptadas por Grecia son apropiadas), se hace preciso en primer lugar determinar qué intereses deben tomarse en consideración en el marco de la ponderación que supone la aplicación del principio de proporcionalidad. A mi juicio, del tenor literal de los artículos 224 y 225 se desprende que los intereses que deben sopesarse para dilucidar si las medidas adoptadas por Grecia resultan o no desproporcionadas son los intereses —los intereses *comunitarios*— reconocidos en el tenor literal de dichos artículos, es decir, el funcionamiento del mercado común y el mantenimiento de una competencia no falseada. Está acreditado que el perjuicio irrogado a dichos intereses por las medidas impugnadas es escaso. El embargo afecta a un porcentaje mínimo del volumen total de los intercambios de la Comunidad y no puede tener una influencia notable sobre la situación de la competencia en la Comunidad. Por lo tanto, no cabe considerar, por motivos de proporcionalidad, que Grecia haya abusado de las facultades previstas en el artículo 224.

Conclusión

73. Por consiguiente, recalcando que, en las circunstancias del presente caso, no incumbe al Tribunal de Justicia pronunciarse acerca del fondo del contencioso que opone a la República Helénica a la ARYM, entiendo que al Tribunal de Justicia debe:

- «1) Desestimar el recurso.

- 2) Condenar a la Comisión al pago de las costas, incluidas las del procedimiento sobre medidas provisionales.»