

PRESENTE Y FUTURO DE LA POLITICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMUN DE LA UNION EUROPEA

Por GUSTAVO PALOMARES LERMA

SUMARIO

INTRODUCCIÓN.—I. LA COOPERACIÓN POLÍTICA EN EL ACTA ÚNICA EUROPEA.—II. DE LAS RECOMENDACIONES SOBRE LA PESC PARA LA CUMBRE DE MAASTRICHT A LAS LIMITACIONES Y LAGUNAS DEL TÍTULO V DEL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA.—III. LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL DE 1996: LA PESC, ASIGNATURA PENDIENTE.—IV. CONCLUSIONES.

INTRODUCCION

En estos momentos, cuando España ejerce la Presidencia de la Unión Europea, para dejarla en puertas de la reforma que se establecerá en la Conferencia Intergubernamental de 1996, la política exterior y de seguridad común europea sigue siendo la gran asignatura pendiente del proceso de integración.

Los europeos y nuestros Estados hemos sido incapaces de establecer un mecanismo estable, claro y responsable que propicie una intervención más activa, rápida y eficaz de la UE en la solución de los conflictos en nuestro continente. El fracaso relativo de la Política Exterior y de Seguridad Común establecida en Maastricht no sólo viene determinado por el sentimiento ampliamente compartido de la ciudadanía europea cuando juzga la actuación de la Unión Europea en la guerra en la antigua Yugoslavia, sino también cuando valora la falta de voluntad política por parte de la mayoría de los Estados comunitarios para dar un paso más en este ámbito. Un paso difícil y complejo, pero que, antes o después de los conflictos presentes o futuros que asolan nuestro continente, deberá darse si queremos construir una Europa al servicio de su ciudadanía, una Unión en donde el principio de la solidaridad exterior no sólo se limite a la literalidad de un Tratado.

En la actualidad, puede decirse que la PESC se encuentra al mismo nivel que la propia madurez de los Estados para pasar, en ámbitos fundamentales, de la coopera-

ción intergubernamental a la gestión supranacional comunitaria. Dicho en otras palabras, en este momento la política exterior común es el verdadero termómetro para medir la «temperatura» integradora de este proceso en cantidad e intensidad. Responder, a fin de cuentas, si con Maastricht hemos llegado a la Europa que deseamos construir y podemos dar respuestas con los instrumentos que tenemos o si, por el contrario, es necesario ampliar no sólo los Estados miembros de esta Unión, sino también los mecanismos de los que disponemos para ser más eficaces.

El reto que tienen por delante las futuras reformas de la Unión Europea no es tarea fácil y debe partir del convencimiento de que los asuntos que suceden en la Europa no integrada afectan e interesan a la Europa en vías de integración. La Unión Europea tiene una responsabilidad histórica en la estabilidad de todo el continente, incluso en procesos que puedan parecer ajenos a los intereses occidentales y que han venido principalmente provocados por intereses políticos locales. Conflictos que, bajo el adjetivo de «nacionalistas», en algunos casos afectan a grandes comunidades, pero en otros son alimentados por una clase política en busca de una nueva ubicación y de un codiciado protagonismo. A la Unión Europea se le pide que tenga esa «solución mágica» para resolver de un plumazo todos estos conflictos internos y, sin embargo, muchas veces se olvida que la principal responsabilidad en la búsqueda de una solución negociada se encuentra en los directos implicados en el conflicto. No podemos pedirle a la Unión Europea que sea la solución inmediata a la guerra en nuestro continente, pero debemos pedirle a la Unión Europea que tenga los mecanismos y la voluntad para ayudar y cooperar eficazmente en la solución pacífica de dichos conflictos.

La futura PESC de la Unión, producto de las reformas que establezca la Conferencia Intergubernamental de 1996 en el Tratado de la Unión Europea, debe resolver aquella difícil ecuación en donde el proceso de integración de quince Estados en Europa tiene que ser uno de los fundamentos de estabilidad, armonía y pacificación dentro del otro proceso, un proceso que afecta a la Europa no integrada con efectos devastadores y que se caracteriza por ser desestabilizador, desintegrador y conflictivo. Dos procesos en el continente europeo de distinta intensidad y de sentido contrario que, si deseamos un continente de paz, antes o después, están llamados a reconciliarse.

I. LA COOPERACIÓN POLÍTICA EN EL ACTA ÚNICA EUROPEA

La firma el 17 de febrero de 1986 del Acta Única Europea en Luxemburgo suponía uno de los pasos más firmes para establecer una unidad de acción de la entonces Comunidad Europea en el ámbito exterior. La denominada comúnmente CPE (Cooperación Política Europea) (1) suponía el establecimiento de una serie de con-

(1) La bibliografía que tratan en profundidad la cooperación política europea y sus límites es abundante; destacamos algunas de las obras más significativas: ARACELI MANGAS MARTÍN: *Derecho Comuni-*

sultas y la búsqueda de una coordinación de las políticas exteriores de los Estados miembros. Por tanto, la CPE estaba vinculada directamente a la cooperación intergubernamental y distante de las prácticas comunitarias. Este instrumento político y jurídico, antecedente histórico de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) establecida en el título V del Tratado de la Unión Europea (TUE), adolecía de ciertas limitaciones y no establecía un tratamiento general a las cuestiones de seguridad y defensa, ni tampoco su vinculación con los principios políticos fundamentales que articulaban la Comunidad. Sería necesario esperar al TUE para que la PESC adquiriera una verdadera entidad jurídico-política y carta propia de naturaleza (2).

Según las disposiciones del Acta Unica Europea (art. 30.1), los Estados miembros deberían tratar de formular y aplicar en común una política exterior europea. Para conseguir este objetivo se establecieron procedimientos de información y consulta, así como un desarrollo progresivo de este capítulo y la definición de principios y objetivos comunes (3).

tario europeo y Derecho español, Madrid, Tecnos, 1986; MANUEL DIEZ DE VELASCO: *Las organizaciones internacionales*, 8.ª ed., Madrid, Tecnos, 1994; CARLOS MOLINA DEL POZO: *Manual de Derecho de la Comunidad Europea*, Madrid, Trivium, 1990 (en prensa, edición revisada y ampliada); F. ALDECOA LUZARRAGA: *La Unión Europea y la reforma de la Comunidad Europea*, Madrid, Fundación IESA, 1985; J. M. BENEYTO: *Europa 1992. El Acta Unica Europea: mercado interior y cooperación política europea*, Madrid, Civitas, 1989; V. ABELLÁN HONRUBIA: «Presupuestos de una política común en materia de relaciones exteriores y de seguridad», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 19 (enero-abril 1992); S. MUÑOZ MACHADO: *La Unión Europea y las mutaciones del Estado*, Madrid, Alianza, 1993; FULVIO ATTINA: *Introducción al sistema político de la Comunidad Europea*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992; R. KEOHANE y S. HOFFMAN: *The New European Community*, Oxford, 1991; J. DELORS: «European integration and security», *Survival*, vol. XXXII, núm. 2 (marzo-abril 1991).

(2) Sobre las modificaciones que introduce el TUE en la acción exterior comunitaria son destacables las siguientes obras: CESÁREO GUTIÉRREZ ESPADA: *El sistema institucional de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos, 1993; D. LÓPEZ GARRIDO: «Estudio introductorio», *El Tratado de Maastricht*, Madrid, Eurojuris, 1992; E. J. KIRCHNER: *Decision-making in the European Community*, Nueva York, H. U. P., 1992; varios autores: *Descripción, análisis y comentarios al Tratado de la Unión Europea*, Madrid, McGraw-Hill, 1993; Varios Autores: «La Unión Europea», *Sistema*, núms. 114-115 (Madrid, junio 1993); J. J. MARTÍN ARRIBAS: «Consideraciones sobre la política exterior y de seguridad común de la Unión Europea», *Boletín C. E.*, núms. 95-96 (junio-agosto 1994); L. I. SÁNCHEZ RODRIGUEZ: «La política exterior y de seguridad común en el Tratado de la Unión Europea», *Gaceta Jurídica CEE*, D-18 (1992); también del mismo autor, «La Unión Europea y su política exterior y de seguridad», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 20, núm. 3 (septiembre-diciembre 1993); D. J. LIÑÁN NOGUERAS: «Una política exterior y de seguridad común para la Unión Europea», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 19, núm. 3 (septiembre-diciembre 1992); M. DEN BOER y N. WALKER: «European Policing after 1992», *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, núm. 1 (marzo 1993); A. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ: «Política de seguridad y defensa común en la Comunidad Europea», *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 9 (1993); P. P. GILDORF: «Les réserves de sécurité du Traité CEE, à la lumière du Traité sur l'Union Européenne», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, núm. 374 (enero 1994); B. CH. RYBA: «La politique Étrangère et de Sécurité Commune (PESC). Mode d'emploi et bilan d'une année d'application», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, núm. 384 (enero 1995); J. DEZCALLAR: «La política exterior y de seguridad común en el proceso de ampliación de la UE», *Boletín Económico de ICE*, núm. 2.442 (febrero 1995).

(3) En este sentido, PARLAMENTO EUROPEO: *Dirección General de Estudios. Documentos ES.DOC/DV 242392*, Luxemburgo, 1993.

De igual forma, en el marco de la Cooperación Política Europea se estableció la celebración de cuatro reuniones al año de los ministros de Asuntos Exteriores y de un miembro de la Comisión. El Presidente del Consejo y de la Comisión tenían la responsabilidad de velar por la búsqueda y el mantenimiento de la coherencia de las políticas exteriores de la Comunidad Europea. Esta política común debía expresarse en las instituciones y en las conferencias internacionales. En el apartado sexto se trataba de las cuestiones de la seguridad y en él se preveía una cooperación más estrecha encaminada a promover una identidad europea en materia de política exterior. De igual forma, se contemplaban los aspectos políticos, económicos y tecnológicos de la seguridad, pero sin plantear una opción entre la Unión Europea Occidental (UEO) y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

Puede señalarse que en el Acta Unica se apuntaban las grandes cuestiones que debían articular la futura política exterior comunitaria e incluso un método de trabajo que, como el de las «posiciones comunes», reconciliara el distinto interés de los Estados en sus objetivos internacionales con la necesaria unidad de acción comunitaria en este ámbito. Sin embargo, tanto el marco jurídico-político como el proceso de toma de decisiones, así como la organización de seguridad y defensa encargada de gestionar esta política exterior comunitaria, estaban por decidir. La reciente Comunidad Europea de doce miembros no estaba en posición de dar un paso más allá en este ámbito que hubiera supuesto, como así ocurrió en Maastricht, una reforma completa y en profundidad de los Tratados constitutivos. Dos procesos paralelos: ampliación de la Comunidad a dos países del sur europeo, España y Portugal, por un lado, y la profundización en el Acta Unica de los ámbitos políticos, institucionales y de funcionamiento democrático de toda la Comunidad, por otro, cerraban un momento histórico de inmenso avance en el proceso integrador y planteaban aspectos fundamentales de la futura PESC. Incluso en algunos de ellos, como en la vinculación del Parlamento Europeo al control de la política exterior comunitaria, no superado por el Tratado de la Unión Europea (4). Puede señalarse en este sentido que, desde el Acta Unica, el Parlamento Europeo estuvo asociado a la cooperación política: la presidencia del Consejo estaba obligada a informar regularmente al Parlamento y velar para que las disposiciones de éste se tuvieran debidamente en cuenta.

El Acta Unica también establecía una Presidencia de la Cooperación Política, que ejercía el Estado que ocupaba la Presidencia del Consejo. Dicha Presidencia tenía responsabilidades en materia de iniciativa, de coordinación y de representación de los Estados miembros. En caso de necesidad, establecía el Acta Unica, podría convocarse el Comité Político o, en su caso, una reunión ministerial en un plazo de cuarenta y ocho horas a petición de tres Estados miembros como mínimo. Asimismo, se establecía un grupo de corresponsales europeos encargados de seguir la aplicación

(4) Esta es la opinión del propio órgano parlamentario, en PARLAMENTO EUROPEO: 1993. *Los nuevos tratados*, Bruselas-Luxemburgo, OPCE, 1991; también se puede encontrar en PARLAMENTO EUROPEO: *Maastricht. El Tratado de la Unión Europea: la posición del Parlamento Europeo*, Luxemburgo, OPCE, 1992.

de la Cooperación Política. Se creaba, igualmente, una Secretaría, con sede en Bruselas, para ayudar a la Presidencia a preparar y ejecutar las actividades desarrolladas en el ámbito de la Cooperación Política.

El Acta Unica supuso un paso decisivo en la integración del continente y unas modificaciones fundamentales en la estructura institucional de la Comunidad Europea en el nivel orgánico, competencial y en el proceso de tomas de decisiones. Igualmente, el Acta Unica supuso un avance destacado en la solución del «déficit democrático», que no encontraría su siguiente impulso hasta la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea. Sin embargo, una de las grandes incógnitas, la más importante en relación con los cambios profundos de la sociedad internacional que se estaban viviendo, era aquella referida a dar carta de naturaleza jurídica y política a la Política Exterior y de Seguridad Común dentro del proceso de integración.

II. DE LAS RECOMENDACIONES SOBRE LA PESCA
 PARA LA CUMBRE DE MAASTRICHT
 A LAS LIMITACIONES Y LAGUNAS DEL TÍTULO V
 DEL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA

En el año 1992 se midieron las verdaderas voluntades políticas de los gobiernos de los doce países de la Comunidad para realizar aquellos esfuerzos que tuvieran como conclusión última la unión económica y monetaria, al igual que la unión política del continente europeo (5).

Desde que se decidió convocar, en diciembre de 1990, una conferencia intergubernamental sobre las modificaciones institucionales necesarias para el establecimiento de la Unión Económica y Monetaria, el Parlamento Europeo lanzó una ofensiva para ampliar el debate a la unión política y establecer un equilibrio institucional reforzando sus propias competencias.

Las Conferencias Intergubernamentales para tratar ambas cuestiones tuvo lugar a lo largo de 1992 bajo la hospitalidad holandesa y los mecanismos comunitarios trabajaron para hacer posibles los primeros pasos de la incipiente unidad política y, como señalaba el Acta Unica de 1986, para «establecer progresivamente el mercado interior en el transcurso de un período que terminara el 31 de diciembre de 1992» (6).

Más allá del resultado de la Cumbre de Maastricht y cuando los problemas para

(5) El desarrollo paralelo de ambos procesos, el de unión política y el de unión económica y monetaria, puede encontrarse en diferentes fuentes bibliográficas, pero por su claridad destacamos las siguientes: VV. AA.: *Descripción, análisis y comentarios al Tratado de la Unión Europea*, Madrid, McGraw-Hill, 1993; VV. AA.: «La Unión Europea», *Sistema*, núms. 114-115 (Madrid, junio 1993); S. MUÑOZ MACHADO: *La Unión Europea y las mutaciones del Estado*, Madrid, Alianza, 1993.

(6) Así venía estipulado en el Acta Unica Europea, sección 2.ª, artículo 13. Rec. en «Acta Unica Europea», *BCE. Boletín de Derecho de la Comunidades Europeas* (enero-febrero 1986).

establecer progresivamente la unión económica y monetaria parecían superados, el gran escollo para llevar adelante este proyecto eran, sin lugar a dudas, los distintos proyectos de unión política y la forma de articular la Política Exterior y de Seguridad Común. Después del papel desempeñado por Europa en la crisis del Golfo (7), de los sucesivos fracasos mediadores en la guerra yugoslava y de las irreconciliables posiciones de los socios comunitarios en la futura política de seguridad, la unidad política de este continente parecía en estos últimos meses de 1991 y primeros de 1992 más un sueño que una realidad cercana (8).

Desde que en 1984 el «Proyecto Spinelli» planteara a las instituciones comunitarias la puesta en práctica de la Unión Europea, la Comunidad siempre se ha movido en una dialéctica paralizante cuando ha tenido que adoptar decisiones fundamentales para su futuro. Basta recordar los esfuerzos llevados a cabo para superar los obstáculos que hicieron posible la firma del Acta Unica de 1986, los meses de negociación en 1991 previos al acuerdo de Maastricht o los momentos actuales bajo la Presidencia española con los trabajos preparatorios de la Conferencia Intergubernamental de 1996, primera reforma prevista del Tratado de la Unión Europea.

Las diferentes posturas de los doce gobiernos ante el proyecto de PESC que se planteaba en Maastricht expresaban, y continúan haciéndolo, distintos objetivos e intereses internacionales, diferentes percepciones de la seguridad europea, interpre-

(7) La guerra del Golfo produce de una vez el desmoronamiento de la idea de que existe una Europa capaz de llevar adelante, a corto o medio plazo, una política exterior común coherente. Las contrapuestas posturas expresadas por los gobiernos europeos suponían no sólo diferentes objetivos internacionales, sino también distintas percepciones del conflicto y dispares relaciones con los Estados Unidos. La apertura del conflicto con la primera resolución de Naciones Unidas R-660 (agosto 1990) y con el envío de fuerzas de los Estados Unidos a Arabia Saudí demostró que la Comunidad Europea se encontraba dividida, lo que supuso serias dificultades para una respuesta común en el seno del Consejo y de la *troika*, ya que la cooperación política europea era un mecanismo de consultas donde imperaba la unanimidad y las cuestiones de seguridad se supeditaban a un voluntarismo en la coordinación (art. 30.6.a. del Acta Unica Europea). La propia condena de la invasión por parte de la CE es expresión de su propia impotencia: «La Comunidad y sus Estados miembros... se han abstenido de tomar iniciativas, aunque se reservan dicha posibilidad...» (Declaración 1.5.9 de 2 de agosto de 1990). El apoyo de la Comunidad a la R-660/661/662 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (Declaración 1.5.11-14 de 4 y 10 de agosto de 1990) también reflejaba las diferentes posiciones de los Estados miembros de la Comunidad Europea sobre la efectividad de las resoluciones adoptadas por Naciones Unidas. No es de extrañar que la intervención de los Estados Unidos en la zona estuviera precedida de consultas previas a algunos países comunitarios, en ningún momento al Consejo. Igual ocurrió con la toma de postura de Gran Bretaña, que fue previa a cualquier tipo de consultas comunitarias. La falta de una cooperación política europea en materia de seguridad, la posición subordinada y sin competencias activas de la UEO, las distintas visiones e implicaciones de los Estados comunitarios en la OTAN y algunos factores más propiciaron los diferentes grados de participación militar de los países comunitarios para hacer efectivo el bloqueo económico (R-662 y 668 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas), en los efectivos militares desplegados en la región y en el papel mediador intentado por la Comunidad con posterioridad a la R-678 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

(8) En este mismo sentido, G. PALOMARES LERMA: «Maastricht, ¿unidad o fracaso?», *El Sol* (6 noviembre 1991); también «Injustos con la Comunidad Europea», *La Vanguardia* (7 septiembre 1992).

taciones encontradas de la Cooperación Política y, por supuesto, distinta idea de la relación presente y futura con los Estados Unidos. Si a esto le sumamos la inexistencia dentro del proceso de unidad de elementos políticos e institucionales homogeneizadores de las diferentes posiciones, más allá de las cumbres sean al nivel que sean, muchos y milagrosos habrían tenido que ser los esfuerzos desarrollados para que el resultado último de este proceso, que se inició en diciembre de 1991 y que se consagró con el Tratado de la Unión Europea de 1992, no fueran en este ámbito de la PESC el del fracaso relativo.

Estas razones explican las inmensas dificultades que tuvo la presidencia holandesa de la Comunidad para presentar un «proyecto de PESC» al gusto de la unanimidad de los gobiernos europeos. No fueron tres, sino cuatro, las reformas que se tuvieron que realizar para llegar al texto definitivo que se presentó a la Conferencia de diciembre intentando salvar, en Noordwijk (Holanda), en los días anteriores a su convocatoria, la última amenaza británica respecto a los seis vetos que podía establecer a las «seis cuestiones inaceptables» del proyecto en discusión (9). Si era posible avanzar en el tema delicado de la PESC, la única vía posible era la del consenso, con las ventajas e inconvenientes que ello tenía. En otras palabras, o había PESC al gusto de todos o no había firma del Tratado de Unión Europea.

El espíritu de los días anteriores a Maastricht era romper un círculo inmovilista permanente en la Comunidad, según el cual la imposibilidad para adoptar posiciones políticas y de seguridad comunes encontraba explicación en las dificultades para avanzar en un proceso de unidad política del que se derivara todo lo demás. Para otros, principalmente algunos de los planteamientos gubernamentales, el proceso de unidad política no podía avanzar si los Estados europeos no determinaban antes en dónde y cómo querían desarrollar su política de seguridad. De ahí la iniciativa militar franco-alemana de ejército europeo y la cumbre de la OTAN en Roma en noviembre de 1991.

Ante esta disyuntiva, era necesario en Maastricht dar el paso que supusiera el inicio del proceso decidido hacia la unidad política europea. Sin embargo, este primer paso y el proceso iniciado en 1992 con la firma del TUE no podía, ni incluso hoy puede, ir en el sentido expresado por algunos gobiernos europeos, por muy voluntaristas que se quieran mostrar, sino que debía y debe dirigirse hacia la obtención de una serie de «mínimos» en el proceso de unificación política.

Para la obtención de estos «mínimos» era necesario un acuerdo en Maastricht que supusiera la reforma de los Tratados Constitutivos. Reformar los Tratados para conseguir algunos objetivos: por un lado, la clarificación de los principios políticos; por otro, fijar definitivamente los objetivos fundamentales del proceso de integración, conseguir también una solución favorable de lo que se llama el «déficit democrático» de la Comunidad reconociendo mayores competencias y el poder de code-

(9) Para valorar la amenaza del veto británico, consúltense las conclusiones preliminares para la definición de una unión política europea examinada por el Consejo Europeo, en Noordwijk, en octubre de 1991. Ref. *Europe/Documents*, núm. 1.315.

cisión del Parlamento (art. 189.b TUE), y finalmente, garantizar la unidad y coherencia comunitaria en la escena internacional.

El Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992 por los representantes de los doce Estados miembros de la Comunidad Europea, supuso el inicio de una nueva fase en el proceso de crear una unión entre los pueblos de Europa, en donde «la ciudadanía europea» es la base sobre la que se levanta el «edificio» de dicha Unión (10). La ciudadanía europea es la institución jurídico-política que articula la Unión Europea como proyecto político y también el principio que liga jurídicamente a los ciudadanos europeos con unos derechos, libertades y obligaciones en el marco de la Unión. El interés último es que las decisiones en esta Unión se adopten lo más próximo posible a los ciudadanos (art. A TUE).

Por primera vez en el Tratado de la Unión se expresan los principios que rigen dicho proceso unitario como proyecto político, dichos principios constitutivos de la Unión Europea, recogidos en el título I del Tratado, son los siguientes:

- El principio democrático.
- Los principios del sistema de libertades.
- El principio de la sociedad de bienestar.
- El principio de la solidaridad.

Estos principios suponen la mayor aproximación a los que en el futuro pudieran recogerse en una verdadera Constitución para Europa, y el último de ellos, el de la solidaridad, es una de las mayores aportaciones en el ámbito de las organizaciones internacionales. Dicho principio se afirma en una doble vertiente:

- Solidaridad interior entre los distintos Estados, pueblos y regiones que componen la Unión (Cohesión Económica y Social).
- Solidaridad exterior de la Unión hacia el resto del mundo (principios y objetivos de la Política Exterior y de Seguridad Común).

Estos principios también articulan el denominado segundo «pilar» de la Unión Europea, referido a la Política Exterior y de Seguridad Común, recogido en el título V del Tratado de la Unión Europea (antigua Cooperación Política Europea reformada y ampliada). Este es un «cimiento» del proceso de integración que, a pesar de tener antecedentes en el Acta Unica como hemos explicado, es novedoso en contenidos, disposiciones y peculiar en el proceso decisorio; pero también es, sin lugar a dudas, el pilar más discutido y controvertido. La necesidad para estructurar la PESC fue uno de los elementos que más pesaron en la reforma de los Tratados y, por otro lado, la obtención de un consenso sobre este ámbito en la discusión del TUE fue una labor larga y difícil, lo que explica que fuera el último capítulo cerrado en la negociación. En la solución de esta última cuestión referida a la futura seguridad europea se centraba el éxito de este proceso que tenía, y tiene, como última ambición la unidad política y una política exterior común.

(10) Esta idea en C. M. BRU PURÓN: *La ciudadanía europea*, Madrid, Sistema, 1994, págs. 167 y sigs.

Para la obtención de esta futura política de seguridad europea sería útil, incluso después de la entrada en vigor del TUE, realizar un balance crítico dentro este ámbito. Para ello, parece interesante medir y valorar las recomendaciones realizadas por el Parlamento Europeo y por la Comisión para el establecimiento de este título V del TUE y el resultado último de la negociación. Valorar las carencias y limitaciones de esta Política Exterior y de Seguridad Común para saber las voluntades y reformas que son necesarias para avanzar en el futuro en este segundo «pilar» de la Unión.

Para realizar este «estado de la cuestión» de la PESC es necesario destacar algunas de las recomendaciones de la Comisión respecto a un tratamiento realista de las cuestiones referidas a la Política Exterior y de Seguridad Común, a la vez que recordar el espíritu y la letra del dictamen de esta institución comunitaria relativo al «Proyecto de Revisión del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea sobre la Unión Política» (11). La Comisión señalaba que garantizar la unidad y coherencia de la acción de la Comunidad en la escena internacional constituía uno de los fines básicos del proceso de unidad y tenía que ser uno de los principales objetivos en las reformas que se introdujeran en los Tratados Constitutivos de la Comunidad Europea. Puede señalarse, después de tres años de funcionamiento de la PESC derivada del TUE, que los logros en este ámbito (como recogemos en los anexos I y II) son muy limitados y poco eficaces y que, por tanto, es necesario redefinir las bases y el funcionamiento de este título V.

En este contexto, es necesario volver a plantearse de forma seria y responsable las tres cuestiones fundamentales que se encuentran en la base de un consenso necesario sobre esta cuestión y que unen a todas las instituciones comunitarias, incluido a los quince Estados, en el mantenimiento y ampliación de la PESC:

— ¿Consideran los Estados miembros que comparten intereses comunes fundamentales y desean defenderlos juntos?

— ¿Qué nivel de ambición se asigna a la Comunidad y sus Estados miembros?
¿Están dispuestos a garantizar todas las consecuencias económicas y financieras de sus decisiones?

— ¿Debe la política exterior común incluir no sólo la seguridad, sino también los asuntos de defensa, aun reconociendo que estos ámbitos, la política exterior, la seguridad y la defensa, son aspectos esenciales de la soberanía nacional de cada Estado?

La Comisión y el Parlamento Europeo, según las numerosas resoluciones adoptadas, responden positivamente a estas cuestiones y los quince gobiernos implicados, aunque con distintas sensibilidades, también básicamente lo hacen. Es por ello necesario, en este momento, plantear un tratamiento flexible y pragmático de las cuestiones de política exterior y de seguridad común, más aún después de la división existente entre gobiernos favorables a la OTAN y gobiernos que, sin cuestionar la Alianza Atlántica, son más propensos a la UEO.

(11) Es interesante no sólo consultar el dictamen de la Comisión citado en el texto, sino también el dictamen de 21 de octubre de 1990 (COM[90] 600 final) y también la posición del Parlamento Europeo ante la convocatoria del Consejo Europeo en Luxemburgo (28 de junio de 1991).

El término «política común» se ha elegido expresamente en el TUE para estas cuestiones, porque sería irrealista e impensable hablar de política única cuando es evidente que los Estados miembros, especialmente ante determinadas partes del mundo, tienen tradicionalmente relaciones privilegiadas o posiciones geopolíticas ancladas en su historia. Más profundamente aún, los quince Estados miembros todavía no tienen la misma evaluación de sus responsabilidades ni de sus compromisos generales y particulares en las distintas partes del mundo.

Idénticas consideraciones recomiendan continuar con un tratamiento específico y flexible de los asuntos de seguridad. El Tratado y sus modificaciones marcan una orientación hacia una política común de seguridad, incluida la defensa o la acción militar comunitaria en otras áreas del mundo. Sin embargo, esta orientación hacia una política común de seguridad no puede ni debe plantearse desde posiciones rígidas que supongan de inmediato una elección definitiva de los ámbitos de desarrollo de esta política de seguridad común, ya fuera en la UEO, en el marco de la OSCE o en el de una OTAN transformada. No obstante, es necesario conseguir una clarificación progresiva en este ámbito referido a la ejecución y puesta en práctica de la PESC.

Hubiera sido necesario que las reformas de los Tratados Constitutivos recogidas en el título V del TUE solucionaran algunos presupuestos fundamentales que tienen que ver con cuatro cuestiones básicas respecto a la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión:

- 1) ¿Quién prepara las decisiones?
- 2) ¿Quién decide?
- 3) ¿Quién conduce la acción?
- 4) ¿Cómo asociar la expresión de la soberanía popular de los europeos, y en primer lugar el Parlamento Europeo, a la elaboración, ejecución y control de la Política Exterior y de Seguridad Común?

Como ha indicado la Comisión, la preparación de las decisiones debe inspirarse en la experiencia del sistema comunitario propiamente dicho, en el cual una institución *ad hoc* sería a la vez memoria de la acción comunitaria y garante de la coherencia entre la política exterior común y las restantes políticas comunes. Es de destacar cómo el TUE no establece ninguna institución con estas competencias más allá del Consejo (art. J.3 TUE).

La fuerte especificidad de la política exterior y de seguridad implica que el derecho de iniciativa fuera compartido por la presidencia del Consejo, los Estados miembros y también la Comisión, aunque sólo fuera por los estrechos vínculos que existen entre la política exterior y la política de desarrollo y cooperación. El organismo de preparación de las decisiones debería estar integrado por el secretariado político actual, que sería reforzado por representantes de la Comisión. Este secretariado estaría adscrito a la Secretaría General del Consejo. Recordamos en este sentido que sólo se establece el Comité Político previsto en el artículo J.8.5 TUE y que a la Comisión sólo se le reconoce el derecho de «estar asociada a los trabajos» (art. J.9 TUE), pero sin competencias amplias en estos ám-

bitos. Es inexplicable cómo, paralelamente con las modificaciones establecidas en el TUE, no se ha modificado la organización del Comité de Representantes Permanentes (COREPER) para que puedan tratarse en él los asuntos de política exterior antes de las deliberaciones del Consejo. Veremos más adelante las distintas propuestas sobre esta cuestión existentes para la Conferencia Intergubernamental de 1996.

El modo de decisión no se puede separar del campo de aplicación de la política exterior, cuya vocación es ampliarse progresivamente, pero además concretarse con rapidez mediante «acciones comunes». En este sentido, el tratamiento establecido en el artículo J.2 se encuentra supeditada a la rapidez y eficacia en la adopción y ejecución del artículo J.3 y J.8, que ponen en clara dificultad la consecución de estos objetivos.

La formulación de una lista enumerativa de ámbitos o zonas consideradas de interés común fundamental dentro de la PESC hubiera sido una mala estrategia, porque chocaría con los intereses concretos de cada uno de los quince países y estaría supeditada a una compleja interpretación. Con estos inconvenientes, parece preferible, como establece el artículo J.3.1 TUE, que sea el Consejo Europeo el que decida los ámbitos que en cada momento son objeto de una acción o posición común.

El proceso de toma de decisiones es el elemento fundamental para el correcto funcionamiento de este título V del TUE, dado que en la elección del sistema de adopción de «acciones comunes» está en juego la efectividad de la PESC. Como es sabido y sufrido, el artículo J.8.2 TUE establece el criterio de la unanimidad para adoptar la «posición» y la «acción» en común, aunque también, dando una solución salomónica, reconoce la mayoría cualificada para la aplicación de la «acción común» adoptada (Artículo J.3.2). Este requisito pone en peligro, sin duda, la eficacia y validez de la PESC. Una política que se puede paralizar si el requisito de la unanimidad exige unas negociaciones largas y complejas que propicien el consenso necesario para adoptar la «acción común». El dictamen de la Comisión y del Parlamento Europeo, no considerados en la redacción última del TUE, planteaba que una vez delimitado por el Consejo Europeo, el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores decidiría por mayoría cualificada ratificar la decisión, salvo en los asuntos directamente vinculados con la seguridad. En este sentido, consideraban Comisión y Parlamento, y siguen considerando hoy, que poco o nada se habrá avanzado en este punto si se exigen idénticos requisitos para adoptar una «posición» o «acción» en común, antes por medio de los acuerdos intergubernamentales y ahora por medio de la PESC. En resumen, la Comunidad Europea se dotaba de un instrumento como el título V que no suponía ningún avance en la adopción rápida y eficaz de la «acción común». Un sistema que, cuando algún interés no fuera satisfecho, caería inevitablemente en el bloqueo.

Las posturas más avanzadas defendían para la cumbre de Maastricht, y algunas de ellas siguen manteniendo para la Conferencia de 1996, la aplicación a este segundo «pilar» de la Unión Europea de la práctica comunitaria de la mayoría cualificada en el proceso de toma de decisiones. Frente a estas posiciones se en-

cuentran las que señalan la invalidez de un proceso que lleva a la imposición a un Estado de una «acción» común con la que no está conforme; desde este punto de vista, el sistema de la mayoría podía poner en peligro la fidelidad de los Estados respecto a la «acción» común adoptada por la mayoría. No será fácil, en la Conferencia de 1996 o después de ésta, encontrar una solución negociada para el proceso de toma de decisiones dentro de la PESC. Veremos posteriormente algunas propuestas sensatas para desbloquear este tema. Aun así, y llegado el caso, será imprescindible valorar el precio alto que tiene semejante requisito de la unanimidad para el proceso de unidad y para conseguir una verdadera presencia de la Unión en los asuntos internacionales. Las experiencias pasadas y presentes de la intervención europea en algunos conflictos, algunos de ellos tan próximos, graves y humillantes como el de la antigua Yugoslavia, han demostrado cómo la puesta en común de los quince gobiernos sólo ha sido posible en aspectos muy concretos y al precio de dilatar en el tiempo la reacción europea ante la escalada sucesiva del conflicto. La aceptación de algunos socios de la Política Exterior y de Seguridad Común, exclusivamente bajo la condición de la unanimidad, puede suponer, una vez más, no sólo la división de los socios comunitarios en la escena internacional, traicionando uno de los objetivos esenciales de la Unión, sino también uno de los motivos fundamentales de frustración de la ciudadanía europea frente a este proceso.

Sea cual fuese la decisión adoptada, es evidente que la aplicación de las decisiones corresponde al Consejo después de las consultas parlamentarias con los órganos o comisiones constituidos a tal efecto (art. J.2 y J.7 TUE). El Consejo podrá recurrir a diversos tipos de fórmulas según las situaciones para llevar a buen fin «acciones» conjuntas, ya sean políticas, económicas o militares. Por lo que se refiere a estas últimas, es necesario realizar una clarificación de lo estipulado en el TUE; es cierto que la «política de defensa» de la UE se coloca como un paso posterior al de la seguridad al afirmar en el artículo J.4: «... incluida, en el futuro, de una política de defensa común, que pudiera conducir en su momento a una defensa común» (*sic*); sin embargo, como demuestran las intervenciones militares europeas en el conflicto balcánico, no es posible llevar a cabo en la actualidad una política de seguridad coherente sin una clarificación definitiva de la organización defensiva europea encargada de administrar esta PESC. Es difícil seguir manteniendo la variedad en los tipos de fórmulas y organizaciones, respeto de compromisos e iniciativas multilaterales, recogidos en el artículo J.4 TUE, en donde parece que es la UEO la organización elegida por la Unión Europea, pero respetando los compromisos de los Estados dentro de la OTAN y también las iniciativas multilaterales dentro de ambas; todo ello dentro de un nivel de confusión y ambigüedad calculado, producto de las distintas posiciones de los socios comunitarios respecto a la UEO, a la OTAN y, en definitiva, a la futura relación con los Estados Unidos. La solución en este ámbito tampoco es fácil, parte por definir el nivel de independencia y autonomía que deseamos para la PESC, lo que supone no sólo considerar un nuevo ámbito de relación con «nuestro socios atlánticos occidentales», sino

plantear con sinceridad el verdadero límite de nuestras posibilidades: políticas, militares y económicas (12).

A pesar de estas dificultades, es necesario ir dando pasos superadores de la situación de transitoriedad en la que estamos en la actualidad, pasos sucesivos que supongan una clarificación progresiva del órgano que asumirá definitivamente las cuestiones militares europeas. En este sentido, ya fuera en la Conferencia de 1996 o tomando como fecha límite la de 1998, dentro del contexto del artículo XII del Tratado de Bruselas (art. J.4.6. TUE), deberían delimitarse con mayor claridad y coordinación los ámbitos de desarrollo de esta Política de Seguridad y Defensa Común, ya sea en la UEO, en una OTAN transformada, en el Euroejército vinculada a ambas o incluso en el marco de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE).

La implicación del Parlamento a la política exterior y de seguridad, como señala la Comisión, es menos un asunto de disposiciones institucionales estrictas que de comportamiento por parte del Consejo. Aun así, es difícil mantener por mucho tiempo las escasísimas, por no decir inexistentes, competencias atribuidas al Parlamento Europeo en el ámbito de la PESC y que se limitan a la «consulta» e «información» por parte del Consejo (art. 6.7 TUE). Sería necesario ampliar las competencias del Parlamento y asegurarle un protagonismo en la elaboración y en el control de la política exterior común. No conviene olvidar que el órgano parlamentario es la única institución de la Comunidad depositaria directamente de la voluntad general de los europeos. Por tanto, correspondería obligatoriamente a los responsables de la política común no sólo consultar e informar regularmente al Parlamento de las implicaciones de la Unión en los diferentes ámbitos de su política exterior, ya fuera en sesiones plenarias o en las comisiones y delegaciones constituidas a tal efecto, sino también vincular al órgano parlamentario en las decisiones de mayor trascendencia dentro de la política de seguridad y defensa (13).

Es poco probable que la Conferencia de 1996 introduzca el conjunto de modificaciones que proponemos, pero las revisiones futuras del TUE deberían aclarar, como recogía la Comisión y repetidas veces el Parlamento, el campo de aplicación del procedimiento del dictamen conforme a los acuerdos de acción conjunta de mayor trascendencia; ni qué decir tiene que dicho dictamen también vendría referido a las acciones militares conjuntas (14).

(12) Los cálculos económicos aproximados para poner en marcha la PESC y todos los nuevos capítulos aprobados en el TUE pueden encontrarse en el documento «Del Acta Unica al post-Maastricht. Los medios de nuestras ambiciones» (COM(92) 2000 final), Bruselas, 11 de febrero de 1992. En concreto, para la PESC supone pasar de 3.600 millones de ecus en 1992 a 6.300 millones en 1997.

(13) En este sentido se expresaba la propuesta del órgano parlamentario, en PARLAMENTO EUROPEO: 1993. *Los nuevos tratados*, Bruselas-Luxemburgo, OPCE, 1991, págs. 149 y sigs.

(14) *Ibidem*, pág. 151.

III. LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL DE 1996: LA PESC, ASIGNATURA PENDIENTE

La insatisfacción por el funcionamiento de la PESC es un sentimiento generalizado no sólo de la ciudadanía europea, sino de la mayoría de las instituciones y de los Estados de la Unión. Aun con todo, es justo reconocer que la puesta en marcha de la Política Exterior y de Seguridad Común ha sido un proceso laborioso, en donde ha sido imprescindible introducir cambios en la infraestructura administrativa; dichos cambios y la coordinación entre comités intergubernamentales han producido retrasos innecesarios y ha reducido la eficacia de las políticas adoptadas.

La insatisfacción también viene determinada por el balance final de las «posiciones» y «acciones» comunes adoptadas: veintisiete en total; las «posiciones» comunes (anexo I) en su mayoría están referidas a sanciones económicas a Libia, Sudán, Haití y a la antigua Yugoslavia, y reflejan los cambios aportados por el TUE al establecer éste que las sanciones económicas sólo pueden adoptarse a partir de posiciones comunes dentro del marco de la PESC. Las otras «posiciones» comunes están referidas a los objetivos generales y a las prioridades de la Unión frente a Ruanda y Ucrania, respectivamente, así como a Burundi.

Por lo que se refiere a las «acciones» comunes emprendidas (anexo II), éstas se han referido a la antigua Yugoslavia, al apoyo al proceso de paz de Oriente Medio, a la definición de un pacto de estabilidad en Europa, al apoyo a la transición democrática en Sudáfrica, a la preparación de la conferencia sobre el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), al control de bienes de doble uso, a las minas antipersonas y al envío de observadores a las elecciones rusas. De estas dieciséis «acciones» comunes, ocho se refieren al conflicto en la antigua Yugoslavia (seis en relación a las diferentes fases de la ayuda humanitaria y dos referidas a la administración de Mostar y al pacto de estabilidad).

Es significativo el balance que la Comisión realiza en su «Informe sobre el funcionamiento del Tratado de la Unión Europea» del conjunto de «acciones» comunes (15), y que señala dos características de dichas «acciones» comunes en referencia a su eficacia. En primer lugar, la reducción de su alcance y contenido desde la decisión es adoptada por el Consejo hasta su puesta en práctica. Parte de la explicación reside en la práctica de la unanimidad, así como en las divergentes interpretaciones de cómo han de aplicarse las correspondientes disposiciones del Tratado. En segundo lugar, la diversidad de su naturaleza, que va desde operaciones *ad hoc* (Rusia y Sudáfrica) hasta el despliegue práctico de importantes recursos (ayuda humanitaria en Bosnia, administración en Mostar, policía palestina), pasando por acciones diplomáticas o por el establecimiento de mecanismos reguladores.

La conclusión última a la que llega la Comisión es el gran nivel de confusión

(15) El documento al que hacemos referencia es el de la COMISIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA: «Informe sobre el funcionamiento del Tratado de la Unión Europea» (SEC[95] 731 final), Bruselas, 10 de mayo de 1995.

existente entre los Estados comunitarios respecto a los instrumentos articulados en la PESC dentro del TUE, lo que contribuye a la «impresión de que la Política Exterior y de Seguridad Común carece de coherencia» y de continuidad. Es cierto que este nuevo mecanismo funcionará más eficazmente con el tiempo, pero no es menos cierto que algunas dificultades presentan un carácter estructural, y lo que parece más grave es que los Estados miembros han adoptado unos objetivos comunes en el ámbito de los asuntos exteriores y la seguridad, pero no es nada evidente que hayan aportado los medios para alcanzar dichos objetivos (16).

Considerando todas estas cuestiones, es evidente que la Conferencia Intergubernamental de 1996 (CIG 96) tiene un gran reto por delante en lo referido a las necesarias modificaciones a introducir en el Título V del Tratado de la Unión Europea. Sin embargo, una aproximación realista a esta cuestión no permite abrigar un excesivo optimismo sobre las posibles reformas, porque si la PESC de la Unión Europea fue el ámbito de mayor dificultad en la búsqueda de consensos en la negociación desarrollada en la Cumbre de Maastricht, dicha política será uno de los ámbitos en donde falta de acuerdos imposibilitará una reforma sustancial en la Conferencia del año próximo (17). La falta de convencimiento de algunos gobiernos europeos respecto a la necesidad de desarrollar este segundo «pilar» comunitario, el criterio de prioridades marcado por algunas de las instituciones comunitarias, y la propia dificultad que supone pasar progresivamente de la cooperación intergubernamental al pilar comunitario dificultarán algunos de los cambios que consideramos muy necesarios.

Como señala la «Propuesta de Resolución de la Comisión Institucional del Parlamento Europeo para la CIG 96», las reformas en este ámbito deberían tener como principal objetivo la consecución de una «verdadera política exterior y de seguridad común»: una PESC de la Unión Europea más eficaz dentro del «pilar» comunitario que integre la política comercial común, la política de cooperación al desarrollo y las cuestiones propias de política exterior y de seguridad común. En este sentido, el Parlamento considera que la UE debería aplicar unas políticas de seguridad y defensa más definidas, con una estrategia común permanente dentro de las organizaciones internacionales responsables en la materia. Como consecuencia de todo ello, es necesario desarrollar una política de defensa que garantice la protección de las fronteras de la Unión y de sus Estados miembros, lo que supone capacitar a la UE para que estructure sus responsabilidades en el mantenimiento y restablecimiento del «imperio de la ley internacional, asegurándose de que la Unión Europea absorba las competencias de la Unión Europea Occidental» (18).

(16) *Ibidem*.

(17) La convocatoria de la Conferencia Intergubernamental de 1996 para la reforma del Tratado viene prevista en el propio TUE en el artículo N.2.

(18) Las conclusiones del Parlamento Europeo sobre la reforma del TUE en la CIG de 1996 en PARLAMENTO EUROPEO: «Informe de la Comisión de Asuntos Institucionales sobre el funcionamiento del Tratado de la Unión Europea en la perspectiva de la Conferencia Intergubernamental de 1996. Aplicación y desarrollo de la Unión» (ponentes, Jean-Louis Bourlanges y David Martin), PE-212.450/def. parte I.A, doc. ES/RR/273/273345, pág. 6.

Coincide este planteamiento parlamentario con el horizonte deseable y deseado por muchos europeos para la futura Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea; sin embargo, por mucho que sea el voluntarismo mostrado respecto a pasar la PESC al «pilar» comunitario, las modificaciones presentes y futuras introducidas en este Título V no van a suponer un cambio, a corto o medio plazo, en la inevitable y prudente coexistencia entre los elementos intergubernamentales y supranacionales.

Como señala el «Documento Westendorp», siendo conscientes del cúmulo de dificultades planteadas, una estrategia de negociación más acertada para la Conferencia de 1996 sería intentar orillar el debate referido a si la PESC debería pasar del «segundo» al «primer» pilar de la Unión (lo que supondría dinamitar desde la base la posibilidad de acuerdos) y centrar la discusión en las cuestiones concretas que podrían facilitar un mejor funcionamiento de la PESC y una ampliación de los instrumentos en ella establecidos (19).

La Comisión destaca como uno de los problemas de la Política Exterior y de Seguridad Común y una de las causas de su poca eficacia es la utilización de la unanimidad, inclusive en aquellos casos en los que el Tratado ya establece la posibilidad de utilizar la mayoría cualificada. Mantener el recurso a la unanimidad y a las «declaraciones» eran rasgos característicos de la cooperación política europea que se siguen manteniendo e incrementando después de la entrada en vigor del TUE (en el caso de las declaraciones a tenor de dos por semana, a pesar de no estar previstas en el TUE); en gran parte, la continuación de estas prácticas se producen por una enorme confusión respecto al papel exacto de los nuevos instrumentos políticos, lo que fomenta la vuelta a las ineficaces prácticas anteriores (20).

Algunas posiciones en la Conferencia plantearán el necesario cambio de la regla de la unanimidad por el de la mayoría cualificada en el proceso de toma de decisiones. Esta modificación supondría no sólo un avance significativo que llenaría de contenido, eficacia y rapidez la PESC, sino también el primer paso, por la vía de los hechos, de la cooperación intergubernamental al pilar comunitario. Habrá algunos Estados que se negarán en rotundo a esta posibilidad, pero jugar fuerte en este punto puede abrir un abanico de posibilidades en la negociación, como la del principio de abstención activa u *opting-out* condicional, que permita que un país no aplique una decisión, pero no impida que los demás sigan adelante (21). Este principio también lo recoge el Parlamento Europeo bajo la fórmula de la «iniciativa voluntaria», según

(19) Lo que vulgarmente se conoce como «Informe Westendorp» lleva por título *La Conferencia Intergubernamental de 1996. Bases para una reflexión*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, marzo 1995.

(20) En este sentido, COMISIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA: *Informe sobre el funcionamiento del Tratado de la Unión Europea* (SEC[95] 731 final), Bruselas, 10 de mayo de 1995, págs. 64 y sigs.

(21) Rec. en *La Conferencia Intergubernamental de 1996. Bases para una reflexión*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, marzo 1995, pág. 39. La fórmula de *opting-out* ya se había previsto en los artículos J.3.7 y K.7 del Tratado de la Unión Europea.

el cual debería existir un derecho de iniciativa voluntaria para las cuestiones de Política Exterior y de Seguridad Común que permita a un cierto número de Estados emprender una acción humanitaria, diplomática o militar con el carácter de «acción común» con las garantías de que ningún Estado miembro debería verse obligado a participar si no lo desea, ni podría tampoco impedir a la mayoría llevar a cabo la acción (22).

El proceso de toma de decisiones también tiene una influencia directa en la búsqueda de unas líneas de unidad, coherencia y continuidad dentro de la PESC; es por ello aconsejable defender la inclusión de algunos medios, como podrían ser los de establecer «directrices de política exterior» por mayoría cualificada; estas directrices se aplicarían por la vía de la «iniciativa voluntaria», pero a la vez deberían asegurar la fidelidad de todos los Estados respecto a sus contenidos para no perder el requisito imprescindible de la unidad de acción comunitaria.

Las «directrices de política exterior» podían ser el elemento homogeneizador de las distintas aportaciones de los Estados miembros, tanto referido a la amplia gama de capacidades como a los distintos instrumentos y formas con que llevarlas a la práctica. De igual modo, unas directrices comúnmente aceptadas podían ser el elemento superador para que las sucesivas presidencias de la Unión Europea no consideren la política exterior y de seguridad común como una añadidura de las políticas exteriores nacionales, como una prolongación de los objetivos internacionales propios por la vía comunitaria (23). Exclusivamente propiciando una continuidad, la PESC puede adoptar una forma y cohesión suficiente para ser eficaz; pero, sin embargo, un requisito para conseguir dicha eficacia es un mejor y más temprano análisis de los acontecimientos internacionales a corto, medio y largo plazo, lo que permitirá tener una visión completa de cualquier cuestión para llegar a una evaluación común.

La falta de continuidad, como señala la Comisión, no sólo afecta al proceso interno de adopción de decisiones, sino también a la representación externa de la Unión frente a terceros países, que en muchos casos tienen dificultades a la hora de distinguir las diferentes responsabilidades de las distintas partes de la Unión y apreciar la naturaleza jurídica y los poderes de cada una; esta situación se agrava con la continua modificación de la *troika*, lo que lleva a formular y reformular las declaraciones para encontrar cierto «hilo conductor» en los distintos procesos de negociación (24).

La cuestión del equilibrio institucional será otro de los temas centrales de la

(22) La propuesta se encuentra recogida en PARLAMENTO EUROPEO: *Informe de la Comisión de Asuntos Institucionales sobre el funcionamiento del Tratado de la Unión Europea en la perspectiva de la Conferencia Intergubernamental de 1996. Aplicación y desarrollo de la Unión* (ponentes, Jean-Louis Bourlanges y David Martin), PE- 212.450/def. parte I.A, doc. ES/RR/273/273345, pág. 6.

(23) Recogido en COMISIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA: *Informe sobre el funcionamiento del Tratado de la Unión Europea* (SEC[95] 731 final), Bruselas, 10 de mayo de 1995, pág. 69.

(24) *Ibidem*.

Conferencia, que tiene una incidencia inmediata en el funcionamiento de la PESC; en este sentido, y como cuestión previa, es necesario superar la situación actual en donde parece que los «pilares» son estructuras aisladas con funcionamiento paralelos y, por tanto, habrá que buscar fórmulas para conectarlos entre sí para que la Unión pueda funcionar como un todo. La reforma institucional puede ser de gran importancia para resolver esta situación, y dentro de ella, se deberían abordar la cuestión del derecho de iniciativa de la Comisión, la participación del Parlamento Europeo y del Tribunal de Justicia en temas de PESC. Como señala el «Documento Westendorp», aunque en la Unión, como ocurre en los Estados nacionales, la política exterior es prerrogativa exclusiva del ejecutivo (en el caso comunitario es un poder del Consejo), es imprescindible dotar al sistema de una mayor legitimidad democrática. Por lo que se refiere a la Comisión, sería necesario integrarla en la definición y elaboración de la PESC con un derecho claro de iniciativa y con unas competencias claras en la ejecución. De igual forma, para corregir los problemas aparecidos en la concepción y elaboración de las políticas, se debería crear una unidad conjunta Comisión-Consejo de planificación y análisis. La fórmula propuesta por el Parlamento Europeo para ligar la Comisión a la PESC no parece que pudiera causar rechazo por parte de los Estados miembros, de tal forma que podría considerarse la posibilidad de crear un puesto de Comisario responsable del conjunto de los asuntos exteriores y un segundo puesto de Comisario responsable de la política de defensa común; este último podía ejercer igualmente el cargo de Secretario General de la UEO y debería ser designado por el Consejo Europeo conforme al mismo procedimiento que en el del Presidente de la Comisión (25).

Dotar de mayor legitimidad democrática a la PESC supone necesariamente dar mayores poderes al Parlamento Europeo en este segundo «pilar» de la Unión. Afrontar esta cuestión de una forma directa, ante la negativa absoluta de algunos Estados a esta ampliación de poderes, podía llevar al fracaso negociador en este capítulo, por lo que es necesario encontrar fórmulas indirectas que propicien salidas razonables en la negociación. La propuesta del «Documento Westendorp» de introducir «competencias compartidas» por medio de comisiones mixtas con los parlamentos nacionales coincide con las soluciones propuestas por la propia Comisión de Asuntos Institucionales del Parlamento Europeo, que apunta la idea de colocar el control democrático de los asuntos que no estuvieran integrados en el primer «pilar» en el Parlamento Europeo y en los parlamentos nacionales. Esta fórmula de compromiso ampliaría la legitimidad democrática sin desviar en exceso la soberanía nacional de los Estados referida al control parlamentario de la política exterior (26).

Es necesario desdramatizar el paso atrás que supuso el TUE respecto al Acta

(25) Véase PARLAMENTO EUROPEO: *Informe de la Comisión de Asuntos Institucionales sobre el funcionamiento del Tratado de la Unión Europea en la perspectiva de la Conferencia Intergubernamental de 1996. Aplicación y desarrollo de la Unión* (ponentes, Jean-Louis Bourlanges y David Martin), PE-212.450/def. parte I.A, doc. ES/RR/273/273345, pág. 7.

(26) *Ibidem*.

Unica, referido a las competencias del Parlamento Europeo en algunos ámbitos significativos de la PESC; para ello, la obligatoriedad de consulta e información al Parlamento por parte del Consejo deberá ser la norma general, pero también es cierto que el Parlamento debe comprometerse a no ser un retraso en la adopción y decisión de las «posiciones» o «acciones» comunes. Igualmente, será imprescindible que el Consejo y el Parlamento establezcan una normativa que regule el tratamiento confidencial de estas cuestiones.

El tema referido a la puesta en práctica de la PESC será, como ocurriera en Maastricht, una de las cuestiones que en mayor medida separará a los socios comunitarios. Sobre este tema parece difícil conseguir soluciones de compromiso entre Estados como Gran Bretaña, Dinamarca, Países Bajos y Portugal, que desean mantener el equilibrio defensivo basado en la Alianza Atlántica, y Estados que prefieren que la UEO se transforme en el «brazo defensivo» de la Unión, como son Francia, Alemania, España, Italia, Bélgica y Luxemburgo. La indefinición y la confusión calculada de la Unión Europea en este terreno no se puede mantener por más tiempo; en este sentido, la búsqueda de un mayor margen de autonomía e independencia en la PESC parece una cuestión irrenunciable que, antes o después, los europeos nos tendremos que plantear. La mayor aceptación y comprensión por parte estadounidense del proceso de integración europea y la postura reduccionista de la presencia militar y económica en la política de seguridad europea por parte de la Administración Clinton juega a favor de la «identidad europea» en materias de seguridad y defensa. En este sentido, será necesario calcular muy bien la postura de los nuevos países adheridos a la Unión: Finlandia, Suecia y Austria, todos ellos de clara tradición neutralista, que podría retrasar la puesta en funcionamiento la política de defensa de la Unión. Una política de defensa que ya es considerada por algunos como el próximo «cuarto» pilar de la Unión Europea.

Un elemento que influirá de forma decidida en el avance en este ámbito de la defensa será, sin duda, la financiación comunitaria y estatal de este capítulo, que puede suponer multiplicar por varias cifras el presupuesto actual dedicado a la PESC (27). En cualquier caso, planteada esta decisión eminentemente política y económica, es imprescindible destacar que si la interacción entre los «pilares» de la Unión ha planteado dificultades, la relación entre la UE y la UEO, como organización encargada de gestionar la PESC (art. J.4.2 TUE), no ha funcionado satisfactoriamente y la conexión se ha utilizado en muy escasas ocasiones y con poco éxito. En ello interviene el hecho de que las presidencias respectivas tienen calendarios diferentes y que la UEO normalmente está representada en las reuniones de la OTAN, pero muy rara vez en las reuniones del Consejo de la Unión Europea.

Es necesario una clarificación y una coordinación entre ambas instituciones porque, en la práctica, la utilización de la Unión Europea Occidental en las acciones comunes emprendidas por los aliados europeos en el marco de la Política Exterior y

(27) Consultar nota 12, referida a los nuevos presupuestos de la UE.

de Seguridad Común se ha limitado, hasta la fecha, a proporcionar un contingente de vigilancia para la administración de Mostar. Por otro lado, la cumbre de la OTAN de 1994 declaró que esta organización estaba dispuesta a poner sus fuerzas a disposición de la UEO para la realización de operaciones emprendidas por los aliados europeos en el marco de la PESC. Como señala la Comisión, la conclusión última de esta decisión en la práctica se ha visto dificultada por una serie de problemas, a la vez políticos y prácticos, que han provocado que la única presencia europea en las cuestiones defensivas haya sido por medio de la OTAN (28).

La solución a esta cuestión tampoco parece fácil, pero la Conferencia debe partir del convencimiento de que la UEO debe complementar la PESC proporcionándole un elemento añadido de seguridad, de la misma manera que la Comunidad complementa a la UEO, proporcionándole un elemento político y económico. Una profundización en la relación UE-UEO, como señalan algunas posiciones, debe plantear lo antes posible la respuesta a tres cuestiones: en primer lugar, si la UEO debe contar con unidades militares suficientes con carácter multilateral y bajo un mando único integrado; en segundo lugar, si habrá instrumentos de planificación y vigilancia compartidos o no con la OTAN, y por último, en caso de afirmar la cooperación de los quince en materia defensa, la posible creación de una agencia europea del armamento (29).

Las distintas posibilidades en cuanto a la futura aplicación de la PESC y de la política de defensa europea cierra los grandes capítulos referidos a las cuestiones fundamentales, que deberían tratar no sólo la Conferencia de 1996, sino también las futuras reformas de la Unión. Todo ello sin olvidar ámbitos de tanta importancia como la coordinación más eficaz de la UE en los organismos internacionales, principalmente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, y otras cuestiones que tienen una incidencia inmediata en la puesta en práctica de esa verdadera Política Exterior y de Seguridad Común que los europeos tanto deseamos.

IV. CONCLUSIONES

En estos meses previos a la convocatoria de la Conferencia Intergubernamental que deberá reformar las bases políticas y jurídicas de la Unión, el proceso de integración europea se encuentra en un momento complejo y repleto de serias dificultades. Una situación en donde, a diferencia de «atolladeros» históricos anteriores, con la próxima y progresiva incorporación de algunos de los Países de la Europa Central y Oriental (PECO), se empieza a hablar de la Europa de los veinticuatro, de los veintisiete e incluso de los treinta y en donde las decisiones de

(28) Este juicio, muy acertado, en COMISIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA: *Informe sobre el funcionamiento del Tratado de la Unión Europea* (SEC[95] 731 final), Bruselas, 10 de mayo de 1995, pág. 68.

(29) También queda recogido en *La Conferencia Intergubernamental de 1996. Bases para una reflexión*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, marzo 1995, pág. 42.

reforma a adoptar tienen que estar a la altura de las circunstancias históricas que así lo reclaman.

Dejando a un lado, por un momento, los planteamientos federalistas que deben seguir guiando el proyecto utópico de esta unión política, es necesario reconocer que el papel desempeñado por la UE en las sucesivas crisis y conflictos en Europa han producido en el conjunto de la ciudadanía europea el desmoronamiento de la idea de que existe una Europa capaz de llevar adelante, a corto o medio plazo, una política exterior común coherente, de armonía y de paz.

La reforma de los textos básicos de la Comunidad Europea en la cumbre de Maastricht supuso el inicio de un proceso de transformación profunda en la integración comunitaria, pero los ámbitos referidos a la Política Exterior y de Seguridad Común fueron los más afectados por la búsqueda de compromisos y de consensos puntuales; dichos acuerdos propiciaron el establecimiento de un «pilar» fundamental para el futuro de la Unión, pero también sentaron las bases para su deficiente e ineficaz funcionamiento.

Sería pecar de un exceso de optimismo si afirmáramos que la Conferencia Intergubernamental de 1996 va a introducir cambios significativos en la PESC. La posición de algunos Estados europeos y la propia situación del proceso de unión política, económica y monetaria dificultarán en gran medida la introducción de reformas sustanciales en este ámbito. Aun siendo conscientes de estas limitaciones, es necesario tener claro que la unidad de acción exterior de los europeos, hablar con una sola voz en la escena internacional, no puede ser, como en la actualidad, al precio de mantener un sistema que tiende al bloqueo sistemático o a la escasa efectividad de las «posiciones» y «acciones» comunes mantenidas. Es necesario tratar todas las dificultades derivadas de los obstáculos planteados por los Estados para que la Unión tenga competencias compartidas en esta materia, con unas grandes dosis de pragmatismo y con pasos sucesivos, cortos y seguros, que llenen por la vía de los hechos el título V del Tratado de la Unión Europea.

Una reforma de las bases institucionales, del proceso de toma de decisiones, de la aplicación y control de la PESC es un paso necesario que, antes o después, los Estados europeos deberán plantearse si desean conseguir con eficacia y rapidez los fines fundamentales de la política exterior de la Unión. Unos objetivos que son, principalmente, la defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales, de la independencia de la Unión, el fomento de la cooperación internacional; en resumen, 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 (30).

(30) Los objetivos de la política exterior y de seguridad común se encuentran recogidos en el artículo J.1.2 del Tratado de la Unión Europea.

ANEXO I
LISTA DE LAS POSICIONES COMUNES ADOPTADAS
(Artículo J.2 del Tratado)

<i>Libia</i>	
22-XI-1993	Reducción de las relaciones económicas con Libia
<i>Sudán</i>	
15-III-1994	Imposición de un embargo de armas, munición y equipo militar para Sudán
<i>Haití</i>	
30-V-1994	Reducción de las relaciones económicas con Haití
14-X-1994	Terminación de las relaciones económicas con Haití
<i>Antigua Yugoslavia</i>	
13-VI-1994	Prohibición de la satisfacción de las exigencias a que se refiere el apartado 9 de la resolución 757 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas
10-X-1994	Suspensión de determinadas restricciones al comercio con la República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) Reducción de las relaciones económicas financieras con aquellas partes de Bosnia-Herzegovina controladas por las fuerzas serbio-bosnias
23-I-1995	Prórroga de la suspensión de determinadas restricciones al comercio con la República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro)
<i>Ruanda</i>	
24-X-1994	Prioridades y objetivos de la Unión Europea hacia Ruanda
<i>Ucrania</i>	
28-XI-1994	Prioridades y objetivos de la Unión Europea hacia Ucrania
<i>Burundi</i>	
24-III-1995	Burundi

ANEXO II
LISTA DE ACCIONES COMUNES ADOPTADAS
(Artículo J.3 del Tratado)

Antigua Yugoslavia

8-XI-1993	Apoyo para el envío de ayuda humanitaria a Bosnia-Herzegovina
20-XII-1993	Suplementario
7-III-1994	Ampliación de la aplicación de la decisión de 8 de noviembre de 1993
16-V-1994	Adaptación y ampliación de la aplicación de la decisión de 8 de noviembre de 1993
27-VII-1994	Suplementaria
12-XII-1994	Ampliación de la aplicación de la decisión de 8 de noviembre de 1993 Ayuda continua para la administración de Mostar por parte de la Unión Europea
6-II-1995	Suplementaria (Mostar)

Elecciones al Parlamento ruso

9-XI-1993	Envío de un equipo de observadores
-----------	------------------------------------

Sudáfrica

6-XII-1993	Ayuda a la transición hacia una Sudáfrica democrática y multirracial
------------	--

Pacto de estabilidad

20-XII-1993	Conferencia inaugural
14-VI-1994	Continuación

Minas antipersonas

Limitación a la producción, distribución, etc.

Proceso de paz del Oriente Medio

25-VII-1994	Ayuda al proceso
-------------	------------------

No proliferación

19-XII-1994	Preparación para la conferencia de 1995 sobre el Tratado de No Proliferación
-------------	--

Bienes de doble uso

19-XII-1994	Control de las exportaciones de los bienes de doble uso
-------------	---
