

# *La Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea en el Tratado de Amsterdam.*

**Alberto A. Herrero de la Fuente**

Catedrático de Derecho Internacional de la Universidad de Valladolid

## **INTRODUCCIÓN.**

La Política exterior y de seguridad común (PESC) constituye, junto con las Comunidades europeas y la Cooperación en los ámbitos de Justicia e Interior (CJI), uno de los llamados tres pilares de la Unión Europea. Fue introducida como tal en el Título V del Tratado de Maastricht (TUE) - aunque no dejaba de ser una prolongación de lo que se venía haciendo ya, más o menos desde 1970, bajo la denominación de Cooperación política europea (CPE) - y continúa igualmente como Título V en el de Amsterdam. Como se recordará, la cooperación política europea se había ido desarrollando sin un soporte jurídico consistente hasta que en 1986 quedó plasmada en el Acta única europea (AUE).<sup>1</sup>

Las razones de la creación de la PESC fueron varias. Por una lado, era fácil comprobar que si bien en el campo de la unificación económica se habían producido importantes avances, sin embargo en el de la política exterior se estaba muy atrasado. Ello había traído como consecuencia el que la Comunidad se hubiera encontrado con serias dificultades para reaccionar ante los grandes cambios habidos en Europa a partir de finales de la década de los ochenta: La unificación de Alemania, la desaparición de los sistemas comunistas y el desmembramiento de la Unión soviética. Por ello se consideró que la Europa comunitaria necesitaba nuevos instrumentos para hacer frente a los grandes acontecimientos o, incluso, para adelantarse a ellos, en lugar de tener que ir siempre a remolque de los mismos.

Por otro lado, hacía tiempo que se venía discutiendo sobre la conveniencia de añadir la defensa a las materias de las que ya se ocupaba la CPE; esta idea conectaba con el deseo expresado por varios Estados miembros de desvincular, en la medida de lo posible, la defensa europea de la alianza con los Estados Unidos.

La negociación del Tratado de la Unión Europea (TUE) pareció el momento más oportuno para llevar a cabo esos cambios que, en general, todos consideraban necesarios; pero a lo largo de ella se puso de manifiesto la dificultad que entrañaba poner de acuerdo en

esta materia a los entonces doce Estados miembros de la Comunidad. El primer escollo que hubo que superar fue el de decidir si la nueva política se encajaba en el marco comunitario junto a las relaciones exteriores o si, por el contrario, se mantenía en el ámbito intergubernamental como hasta entonces había estado, basándose fundamentalmente en una cooperación de hecho desprovista de base jurídica.

Con relación a esta cuestión, algunos Estados fueron favorables a un enfoque unitario, es decir, a introducir la PESC como una más de las políticas que ya venía desarrollando la Comunidad. Esta postura tropezó sin embargo con una fuerte resistencia por parte de otros Estados que no querían ni oír hablar de la posibilidad de que a la política exterior y de seguridad se le pudieran aplicar los mismos mecanismos de integración que ya venían funcionando en el ámbito comunitario, es decir, la iniciativa de la Comisión, el sistema de mayoría cualificada para la adopción de decisiones por parte del Consejo, la intervención del Parlamento Europeo, etc. Se alegaba también el viejo argumento - no por ello desdeñable - de que al introducir lo político al lado de lo económico se corría el riesgo de que las desavenencias políticas pudieran dar al traste con los logros alcanzados en el marco de la integración económica. El resultado de la discusión fue, como es sabido, el mantenimiento de la PESC dentro del ámbito intergubernamental.

Una vez decidido esto, el segundo problema que hubo que resolver fue el de delimitar el concepto de seguridad y el tercero el de introducir la defensa de una manera que resultara aceptable para los Doce. Con relación a la seguridad fueron muy progresistas pero no tanto con la defensa. El artículo J.4 del Tratado de Maastricht establece que la PESC abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión Europea, pero al referirse a la defensa lo hace de forma cautelosa: "incluida la definición, en el futuro, de una política de defensa común que pudiera conducir en su momento a una defensa común".

Todo esto constituyó la base de las disposiciones del Título V del Tratado de Maastricht. Sin embargo, una vez terminado su trabajo, la propia Conferencia

intergubernamental fue consciente de que la labor realizada no era ni tan buena ni tan completa como hubiera deseado y por ello introdujo en el texto el art.N en el que se establecía un procedimiento de revisión y, concretamente, preveía para 1996 la convocatoria de una nueva conferencia intergubernamental que se encargaría de revisar aquellas disposiciones que debieran ser modificadas.

Pues bien, por lo que se refiere a la PESC, en los años posteriores a la entrada en vigor del Tratado de Maastricht se observaron ciertos fallos, determinadas deficiencias y algunas incoherencias con relación al conjunto de la Unión Europea que, junto con el deseo de algunos de "comunitarizarla", llevaron a que la Conferencia intergubernamental (CIG) de 1996 se planteara decididamente la revisión del sistema sobre la base de la experiencia adquirida y de un buen número de informes al respecto emitidos por los principales órganos de la Unión y, especialmente, por el Grupo de reflexión creado al efecto que, como es sabido, estuvo bajo la dirección del señor Westendorp, Embajador de España a pesar de su apellido.

Los resultados de la Conferencia se concretan en el Tratado de Amsterdam, concluido en el mes de junio de 1997 y firmado el 2 de octubre del mismo año. Existe por lo tanto un texto auténtico y oficial que, sin embargo, aún no ha entrado en vigor. Eso sólo sucederá cuando reciba las ratificaciones de los quince Estados miembros de la Unión Europea.

Con relación a la PESC los cambios no han sido tan importantes como algunos preveían y más bien se ha tratado de una reestructuración de la misma. Por esa razón, la explicación de su contenido exige una continua referencia a su configuración inicial - que, de momento, es la que sigue en vigor - así como a los motivos concretos que llevaron a su revisión. Por ello, vamos a realizar, en primer lugar, una mínima exposición de los elementos esenciales del contenido de la PESC tal como se encuentra regulada en el Tratado de Maastricht, así como de los fallos que, en general, le han sido imputados, para, a continuación, examinar las disposiciones del Tratado de Amsterdam.<sup>2</sup>

## I - LA CONFIGURACIÓN ORIGINAL DE LA PESC

### A - EL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA

La reglamentación de la PESC se encuentra en el Título V del Tratado de Maastricht, artículos J a J.11. Puede decirse, *grosso modo*, que el artículo J.1 establece los objetivos de la PESC, los artículos J.2 y J.3 los medios que pueden utilizar los Miembros de la Unión Europea para alcanzar esos objetivos; el art. J.4 concreta el contenido de la PESC y los restantes artículos se refieren a cuestiones de procedimiento o institucionales, a excepción del último, el art. J.11, que se ocupa de su financiación.

### 1 - Los objetivos de la PESC.

El art. J.1 del Tratado de la Unión europea estableció cinco objetivos que, como más adelante veremos, se van a mantener casi intactos tras la revisión. Son los siguientes:

- La defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales y de la independencia de la Unión;
- El fortalecimiento de la seguridad de la Unión y de sus Estados miembros en todas sus formas;
- El mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, con los principios del Acta final de Helsinki y con los objetivos de la Carta de París;
- El fomento de la cooperación internacional y
- El desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

Sobre el contenido de estos objetivos no podemos entrar aquí y remitimos a la bibliografía que acabamos de ofrecer. Sin embargo es necesario señalar que constituyen un importante cambio de rumbo con relación a lo que hasta el momento habían supuesto las tres Comunidades europeas. Estas eran y siguen siendo, en función de sus fines, unas organizaciones internacionales de contenido eminentemente económico-social, mientras que la Unión Europea y más concretamente la PESC, asumen unos objetivos - especialmente el de mantener la paz y la seguridad internacionales - que son propios de las organizaciones internacionales de fines generales tales como la Organización de Estados Americanos, la Liga de Estados Arabes o la Organización de la Unidad Africana. Ello arrastra consecuencias importantes en conexión con el Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas, las cuales, además, resultan bastante complejas desde el punto de vista jurídico a causa de la falta de personalidad internacional de la Unión Europea, es decir, en razón del hecho de que la Unión Europea no es una organización internacional aunque a veces pudiera parecerlo.<sup>3</sup>

### 2 - Los medios jurídicos

Los arts.J.2. y J.3. del Tratado de Maastricht se refieren, exclusivamente, a dos mecanismos a través de los cuales puede concretarse la PESC: La concertación sistemática, las posiciones comunes y las acciones comunes. El art.J.2. se limita a recoger lo que hasta el momento de la entrada en vigor del Tratado venía siendo la CPE: la obligación de los Estados de informarse en el seno del Consejo sobre cualquier cuestión de política exterior y de seguridad que revistiera un interés general con el fin de garantizar que su influencia

combinada se ejercería del modo más eficaz mediante una acción concertada y convergente. La obligación se concreta en la posibilidad de que el Consejo adopte "posiciones comunes" y en el compromiso de los Estados de velar por la conformidad de sus políticas nacionales con esas posiciones comunes.

La gran novedad del Tratado de Maastricht han sido las "acciones comunes" introducidas por el art.J.3.: Basándose en orientaciones del Consejo Europeo, el Consejo puede decidir por unanimidad que una cuestión de política exterior y de seguridad sea objeto de una acción común. En ese caso deberá fijar su alcance preciso, los objetivos generales y específicos que la Unión se asigne al llevarla a cabo, así como los medios, los procedimientos, las condiciones y, si fuera necesario, el límite temporal aplicable a su ejecución. Como puede observarse, la adopción de una acción común debe llevar consigo una serie de puntualizaciones bastante rigurosas y, sobre todo, exige la unanimidad de los miembros de la Unión. No obstante, de acuerdo con el punto 2 del art. J.3, tanto en el momento de adoptarse la acción como en cualquier momento posterior, el Consejo puede decidir - por unanimidad - si alguna decisión al respecto podrá ser adoptada por mayoría cualificada de acuerdo con el sistema de ponderación establecido en el Tratado de Roma.

La característica fundamental de las acciones comunes es la de que son vinculantes para los Estados miembros tanto en la adopción de sus posiciones como en el desarrollo de la propia acción.

### *3 - El contenido*

El contenido de la PESC se concreta en el artículo J.4 en el que, como ya hemos señalado, se establece que la política exterior y de seguridad común abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión Europea, incluida la definición, en el futuro, de una política de defensa común, que pudiera conducir en su momento a una defensa común. Por consiguiente, la seguridad común se concibe de la manera más amplia posible mientras que la defensa común solamente se prevé en unas condiciones bastante inconcretas si bien se pide a la Unión Europea Occidental (UEO) - "que forma parte integrante del desarrollo de la Unión Europea" - que elabore y ponga en práctica las decisiones y acciones de la Unión en el ámbito de la defensa.

El contenido de la política de seguridad común se concretó en la cumbre de Lisboa de junio de 1992. Allí se adoptó un informe preparado por el Consejo en el que se señalaban cuáles eran los factores a tener en cuenta para determinar la existencia de un "interés común" que justificara la actuación de la Unión en el ámbito de la PESC, cuáles eran los objetivos que con carácter general debían perseguir las acciones comunes y, finalmente, quiénes eran los países o grupos de

países que requerían una atención especial por parte de la Unión Europea.

### *4 - Las cuestiones institucionales.*

El desarrollo de la PESC queda fundamentalmente en manos del Consejo, siendo la Presidencia quien asumirá la representación de la Unión. De acuerdo con el art. J.8, corresponde al Consejo Europeo definir los principios y orientaciones generales de la PESC y, basándose en ellas, el Consejo deberá tomar las decisiones necesarias actuando por unanimidad, salvo en las cuestiones de procedimiento y en los supuestos contemplados en el punto 2 del art. J.3.

La Comisión podrá plantear al Consejo cualquier cuestión relacionada con la PESC y hacer propuestas al respecto (art.J.8) y, además, estará "plenamente asociada" a los trabajos en el ámbito de la PESC (art.J.9).

En cuanto al Parlamento Europeo, su participación es casi testimonial (art.J.7) y, por lo que se refiere al Tribunal de Justicia, éste queda absolutamente al margen de la PESC en virtud de lo establecido en el artículo L.

### *B - EL FUNCIONAMIENTO*

#### *1 - La preparación administrativa.*

Desde el punto de vista de la administración comunitaria, la puesta en funcionamiento de la PESC ha exigido llevar a cabo en un espacio de tiempo relativamente corto una importante labor de reorganización. Se ha reforzado la Secretaría del Consejo y, en general, ha aumentado el número de sus funcionarios. Además, la Dirección General VIII que se encargaba de las Relaciones exteriores de la Comunidad se ha desdoblado para poder ocuparse también de la Política exterior. Finalmente, por lo que se refiere a la Comisión, el personal que venía dedicándose a la CPE se ha ampliado y se ha convertido en Dirección General 1 A, encargada de la PESC.

#### *2 - Los resultados*

Sin embargo, la labor desarrollada por la Unión Europea hasta el momento ha sido considerada mayoritariamente como bastante decepcionante teniendo en cuenta, especialmente, el reducido número de posiciones y acciones comunes adoptadas - y su falta de coordinación - frente a una cantidad excesiva de declaraciones, es decir, de actos no previstos en el Tratado, de muy dudosa eficacia por otra parte.

Las posiciones comunes han tenido que ver, en su gran mayoría, con Yugoslavia; pero también con Burundi, Haití, Libia, Ruanda o Ucrania entre otros países. Unas han tenido por objeto el establecimiento de una línea de conducta a seguir por los Estados miembros en el desarrollo de sus relaciones exteriores y

otras la fijación de orientaciones con vistas a la acción en el ámbito de organizaciones o conferencias internacionales. En cuanto a las acciones comunes, el Consejo ha adoptado varias, de las cuales unas con carácter prioritario, de acuerdo con las orientaciones generales dadas por el Consejo Europeo en su reunión de octubre de 1993 en Bruselas. Allí se delimitaron, como se recordará, cinco ámbitos principales de acción: La estabilidad de Europa, la consecución de la paz en el cercano Oriente, el proceso de democratización de Suráfrica, la pacificación de la antigua Yugoslavia y la transición democrática de Rusia. Las restantes acciones comunes puestas en vigor se enmarcan fundamentalmente en el campo de la seguridad: No-proliferación de armas nucleares, control de la exportación de los bienes de doble uso (civil y militar) o tráfico ilícito de materiales radiactivos.

### *C - LOS FALLOS DE LA PESC Y LAS PROPUESTAS DE REVISION.*

#### *1 - Los fallos*

Tanto en la doctrina como en los informes confeccionados con vistas a la celebración de la CIG de 1996 - por parte del Grupo de reflexión y de los principales órganos de la Unión - ha habido prácticamente unanimidad en cuanto a señalar las deficiencias de la PESC. Sin embargo, las soluciones propuestas ya no han sido coincidentes e, incluso, han provocado en algunos casos fuertes oposiciones.

De forma general puede decirse que si se esperaban resultados espectaculares de la PESC, éstos desde luego no se han alcanzado. Sin embargo hay quienes consideran, no sin razón, que los objetivos más importantes de la PESC son precisamente los que se han de alcanzar con gran discreción y a largo plazo y no serán el fruto de la improvisación sino de un profundo y cuidadoso estudio previo a la adopción de decisiones. Pero lo cierto es que casi todo el mundo ha estado de acuerdo en considerar que la labor realizada ha sido escasa y, sobre todo, poco coherente. Además, si lo que se pretendía era, en última instancia, que la Unión Europea asumiera un liderazgo político que fuera paralelo a su poder económico, ésto desde luego no parece que se haya alcanzado todavía.

En efecto, la mayor parte de las posiciones y acciones comunes adoptadas lo han sido en respuesta a peticiones hechas por las Naciones Unidas tanto con carácter general - a cualquiera que pueda cooperar - como a título particular a la Unión Europea. En realidad, las decisiones propias de la Unión dentro de lo que podríamos considerar su diplomacia preventiva son escasas: el Plan Balladur y la Conferencia Euromediterránea. Las demás suponen adopción de posturas sobre acontecimientos que ya se han producido y en cuyo origen la Unión no ha intervenido para nada.

Se ha criticado, también unánimemente, el carácter heterogéneo de posiciones y acciones comunes. Estas últimas van del simple envío de una delegación para que observe unas elecciones al despliegue de importantes recursos de ayuda humanitaria. Algo semejante sucede con las posiciones comunes, a lo que es preciso añadir el hecho de que, en contra de lo previsto, éstas no han sido ni un elemento que complementara a posteriori las acciones comunes ni tampoco una fórmula que abriera o preparara el camino a acciones comunes posteriores. Por el contrario, acciones y posiciones han ido cada una por su lado sin demasiada conexión entre ellas. Y sin embargo, a pesar de su carácter disperso, la realidad es que, paradójicamente, han abarcado ámbitos geográficos muy limitados, lo cual también ha sido objeto de crítica. El abuso de las declaraciones, que no estaban previstas siquiera en la reglamentación de la PESC, ha sido considerado igualmente como algo negativo.

El desarrollo de la PESC ha planteado también problemas jurídicos de gran calado como el de la "contaminación" entre pilares que, como se sabe, ha dado lugar a una especie de involución con relación a determinadas "conquistas comunitarias": Sanciones económicas - embargos, limitaciones al flujo comercial, etc - que hasta el momento podía adoptar la Comunidad dentro de sus relaciones exteriores actuando por mayoría, se han visto afectadas en el sentido de que, ahora, cuando una modificación de la política comercial de la Comunidad se lleva a cabo en virtud de una acción común, el sistema de mayorías cede ante la unanimidad exigida en el ámbito de la PESC. De forma que en el pasado se han podido decidir por mayoría operaciones importantes dentro del pilar comunitario mientras que, en la actualidad, otras mucho menos relevantes se atascan o tropiezan con dificultades al ser arrastradas dentro del marco de la PESC que exige la unanimidad. Se trata, en definitiva, de la famosa falta de coherencia entre pilares.

Otro problema mayor a resolver era el de la conexión entre la Unión Europea y la Unión Europea Occidental con vistas a la definición de una futura política europea de defensa. Es algo que el Tratado de Maastricht abordó de forma superficial cuando, en realidad, plantea serios conflictos jurídicos que la práctica y la doctrina enseguida han puesto de relieve y que es preciso resolver.<sup>1</sup>

Además, dentro del carácter global de la crítica, se ha señalado la necesidad de avanzar en cuanto a democratización y transparencia en el desarrollo de la PESC.

#### *2 - Las propuestas de revisión.*

Los problemas que acabamos de señalar y otros más que no hemos citado han sido achacados a diferentes causas entre las que vamos a referirnos a las más comunes.

En una primera fase los fallos procederían tanto de la ausencia de información adecuada en el momento oportuno, como de la falta de percepción por parte de los miembros de la Unión Europea de cuáles son sus intereses comunes. En una segunda fase, el deficiente funcionamiento de la PESC sería consecuencia de la dificultad para alcanzar un acuerdo. Lo cual queda efectivamente de relieve al comprobar la gran distancia que a veces existe entre las orientaciones procedentes del Consejo Europeo y las medidas reales que se logran adoptar en el seno del Consejo. En una tercera fase, una vez adoptada la decisión, podría ser necesario que la Unión Europea la apoyara más activamente y, más concretamente, que la PESC se hiciera más visible hacia el exterior ya que, hasta ahora, por una u otra razón, parece pasar desapercibida para muchos.

Para superar las deficiencias señaladas se han sugerido diferentes soluciones<sup>5</sup>. Con relación, en primer lugar, a la falta de la información adecuada que permita la adopción de medidas en el momento oportuno, la solución generalmente propuesta ha sido la de crear un organismo cuya misión sería precisamente la de actuar como una antena capaz de detectar rápidamente cualquier problema o posible futuro problema y, tras su análisis, ofrecer soluciones a quienes tienen que adoptar una decisión al respecto.

Las dificultades que plantea la necesidad de alcanzar la unanimidad para poder adoptar acuerdos son, por el contrario, mucho más difíciles de resolver. No hay duda de que la necesidad de la unanimidad supone un freno importante para el desarrollo de la PESC y que exigir la unanimidad para poder enviar una misión de observación con motivo de unas elecciones resulta casi ridículo. En ello han coincidido casi todas las instituciones comunitarias - menos el Consejo - y el Grupo de reflexión. Pero la solución de sustituir "sencillamente" la unanimidad por la mayoría sólo cabe en mentes simples o en las de los "ultracomunitaristas". Sin duda por ese motivo la propuesta en cuestión nunca fue tomada seriamente en consideración a lo largo de la Conferencia de revisión. Si lograr la unanimidad no es fácil, imponer el voto de la mayoría a la minoría disidente podría ser incluso contraproducente y, como siempre se temió, crear un estado de cosas que pudiera dar al traste no sólo con la cooperación política sino también, por simpatía, con los logros alcanzados en el plano económico. No hay que olvidar, sin embargo, que la mayoría tampoco tiene que ser necesariamente una mayoría simple sino que se podría jugar con diferentes tipos de mayorías más o menos alambicadas<sup>6</sup>.

La necesidad de hacer más visible a la PESC cara al exterior encontró la respuesta más concreta en la propuesta francesa de colocar al frente de la misma a una personalidad de relieve internacional que, al tener una mayor continuidad que la Presidencia, daría hacia el exterior una mayor sensación de continuidad y coherencia. Esta propuesta tropezó, no obstante, con bas-

tante oposición y, como veremos más adelante, sólo prosperó a medias.

Por lo que se refiere al logro de una mayor coherencia, la Comisión hizo varias propuestas que en su momento examinaremos, y en relación con la transparencia y la democratización, pareció que había acuerdo de principio sobre la conveniencia de una mayor participación de la Comisión en la PESC y, tal vez también, del Parlamento Europeo.

Finalmente, las relaciones de la UEO con la Unión Europea tendrían que ser necesariamente clarificadas puesto que la expresión utilizada por el Tratado de Maastricht - "que forma parte integrante del desarrollo de la Unión Europea" - carece de significado concreto alguno y no parece posible mantener esa situación indefinidamente.

## II - LA NUEVA CONFIGURACIÓN DE LA PESC

### A - LA PESC EN LA CIG DE 1996

Ya hemos señalado que los negociadores del Tratado de Maastricht no quedaron del todo satisfechos con el resultado obtenido y en el propio texto del Tratado introdujeron disposiciones en las que se preveía su revisión. Así, en el art.B se estableció con carácter general la necesidad de examinar el funcionamiento de las políticas de cooperación al objeto de poder revisarlas - de acuerdo con el art.N - asegurando por esa vía la eficacia de los mecanismos e instituciones comunitarias. Y por lo que concierne concretamente a la PESC, tanto el art.J.4 como el J.10 se refieren a su revisión.

#### 1 - La preparación de la CIG de 1996

A las previsiones del Tratado se fueron añadiendo puntualizaciones y propuestas de modificación, siendo el Consejo Europeo reunido en junio de 1994 en Corfú el que dio los primeros pasos con vistas a la celebración de la Conferencia, invitando a las instituciones a preparar informes sobre el funcionamiento del Tratado de la Unión Europea y creando el Grupo de reflexión que se convertiría en una pieza clave para el desarrollo posterior de las negociaciones.

En junio de 1995, tanto la Comisión como el Consejo, el Parlamento Europeo, el Tribunal de Justicia, el Tribunal de Cuentas, el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social habían presentado sus respectivos informes. Por lo que se refiere a la PESC, los más interesantes fueron el de la Comisión y el del Parlamento, siendo el más decepcionante el del Consejo, ya que éste consideraba que las deficiencias que se observaban en la PESC eran únicamente consecuencia del poco tiempo que el TUE llevaba en vigor.

El informe de la Comisión destacó como los dos grandes objetivos de la Unión el de incorporar a los ciudadanos a la construcción de Europa y el de la ampliación. Con esa doble finalidad, la Unión debía actuar, por un lado, de forma democrática, transparente y comprensible y, por otro lado, de manera eficaz, coherente y solidaria. Las referencias del informe a la PESC se encuentran precisamente al tratar de la eficacia y la coherencia, donde se la califica como una experiencia negativa cuya causa se encuentra en las insuficiencias del Tratado y en su interpretación restrictiva. El informe denuncia, además, la falta de coherencia entre los tres pilares y subraya, entre otras cosas, la necesidad de crear mecanismos más eficaces para la toma de decisión, de establecer una mayor vinculación de las Instituciones con la PESC y de definir mejor la relación de la Unión Europea con la UEO.

El informe del Parlamento hace especial hincapié, como no podía ser menos, en la necesidad de "democratizar" la Unión, proponiendo para ello un reforzamiento de su propio papel en sectores tales como la Unión Económica y Monetaria, la Cooperación en los ámbitos de Justicia e Interior y la PESC.

## *2 - El Grupo de reflexión*

El Grupo de reflexión estuvo compuesto por quince representantes de los Ministros de asuntos exteriores, por un miembro de la Comisión y por dos parlamentarios europeos. Se reunió por primera vez a comienzos de junio de 1995 y presentó el resultado de su trabajo al Consejo Europeo que tuvo lugar en Madrid en diciembre del mismo año. La labor realizada giró en torno a ocho grandes temas de los cuales dos tienen que ver con la cuestión que nos ocupa: El reforzamiento de la acción exterior de la Unión y la mejor articulación de las relaciones entre la Unión Europea, la UEO y - de rebote - la OTAN.

El informe del Grupo de reflexión constaba de dos partes. La primera - titulada "Una estrategia para Europa" - incorporaba importantes recomendaciones con vistas al desarrollo de la CIG y la segunda exponía las diferentes opciones para alcanzar los objetivos propuestos. Con relación a la PESC señaló la necesidad de dotarla de medios adecuados, de mejorar el sistema de adopción de decisiones y de continuar desarrollando la "identidad europea" en materia de seguridad y defensa.

## *3 - El desarrollo de la CIG de 1996*

El Consejo Europeo de Madrid decidió convocar la Conferencia Intergubernamental, siendo en la reunión celebrada en Turín, en marzo de 1996, en la que se dedicó mayor atención a la PESC. En aquella ocasión fue cuando se acordó reforzar la acción exterior de la Unión para lo cual - se señaló - era preciso perfilar tanto los objetivos como los principios, aumentar su capa-

cidad de percepción de los intereses comunes y, sobre todo, hacerla más eficaz estableciendo al efecto - dentro de un marco de solidaridad y lealtad mutua - los procedimientos o las estructuras que se consideraran necesarios. En esa misma reunión se trató también la cuestión de la introducción de la defensa en el ámbito de la PESC y la de la financiación de ésta, algo en lo que el Parlamento Europeo estaba especialmente interesado.

Por su parte, la Comisión y el Parlamento emitieron sendos dictámenes - de 28 de febrero y 13 de marzo de 1996, respectivamente - favorables a la celebración de la Conferencia. En ellos se incidía de nuevo en el tema de la revisión de la PESC. En el dictamen de la Comisión, ésta denunciaba una vez más su falta de eficacia y proponía medidas concretas para tratar de resolver el problema, entre las cuales hay que señalar la creación de una "célula de análisis", la sustitución de la unanimidad por la mayoría cualificada, la financiación con cargo al presupuesto comunitario y la integración real de la UEO en la Unión Europea. El dictamen del Parlamento delimitó ocho puntos que consideraba prioritarios para la CIG entre los que se incluía la conveniencia de reforzar el papel exterior de la Unión.

La CIG del 96 se desarrolló a lo largo de tres presidencias: la italiana durante el primer semestre de 1996, la irlandesa durante el segundo y la holandesa en el primer semestre de 1997. Valoró y discutió todas las propuestas que acabamos de señalar y, además, tuvo en cuenta, como telón de fondo de la negociación, dos factores que estuvieron presentes en todo el desarrollo del proceso de reforma: La futura y casi inmediata adhesión de nuevos miembros y la necesidad de establecer un sistema de "geometría variable" que, sin embargo, no diera lugar a una "Europa a la carta". Y, por lo que se refiere al progreso de las negociaciones, puede decirse que con la presidencia italiana la Conferencia no avanzó demasiado aunque, sin embargo, el problema de la incardinación de la defensa dentro de la PESC fue objeto de un amplio debate. Al final del período, la Conferencia presentó un "Informe de etapa" compuesto por tres capítulos, el último de los cuales se titulaba "Una capacidad reforzada para la acción exterior".

Durante la presidencia irlandesa se discutió ampliamente sobre la PESC y se lograron algunos progresos que quedaron plasmados en las "Líneas generales para un proyecto de revisión de los Tratados" presentadas al Consejo Europeo de Dublín de diciembre de 1996. Este texto sirvió de base para los trabajos de la presidencia holandesa a lo largo de la cual hubo que ir concretando posiciones, si bien las cuestiones más importantes se dejaron para el final, siendo resueltas en el Consejo Europeo informal celebrado en Noordwijk el 23 de mayo y en la propia cumbre de Amsterdam, los días 16 y 17 de junio de 1997, en la que se alcanzó el acuerdo.

La negociación del Tratado terminó, pues, en Amsterdam y el texto obtenido fue objeto a continuación de una revisión jurídica, terminológica y de redacción para que pudiera ser firmado un texto definitivo el 2 de octubre de 1997. La firma puso fin a los trabajos de revisión y ahora, para entrar en vigor, el Tratado tendrá que ser ratificado por todos los Estados miembros de la Unión, esperándose que ésto ocurra antes del 1 de enero de 1999.

El Tratado se denomina exactamente "Tratado de Amsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades europeas y determinados actos conexos". No tiene preámbulo y está compuesto únicamente por quince artículos repartidos en tres partes. La primera de ellas, con cinco artículos, contiene las modificaciones sustantivas de los Tratados y de los actos conexos. La segunda parte, con seis artículos, se ocupa de la simplificación, es decir, de los textos que se suprimen y de los que se corrigen con aquella finalidad, y la tercera parte, con cuatro artículos, recoge las disposiciones finales relativas a entrada en vigor, lenguas de las distintas versiones, etc.

El Tratado viene acompañado de protocolos - que son obligatorios - y el Acta final recoge cincuenta y una declaraciones de la propia Conferencia y ocho declaraciones unilaterales de Estados participantes. Las primeras no tienen fuerza de obligar y simplemente sirven para interpretar lo acordado y las segundas constituyen actos unilaterales que, como es sabido, obligan exclusivamente a los Estados de quienes proceden.

Hay que señalar, finalmente, que en el texto consolidado del Tratado - el que fue objeto de firma - desaparecen los artículos bis, los artículos sin contenido y los artículos enunciados con letra en vez de número y en su lugar aparece una única enumeración correlativa. Lo cual tiene la ventaja de la claridad pero arruina los esfuerzos de memoria hechos por quienes habían aprendido algunos de los antiguos números.

Ahora la PESC sigue constituyendo el Título V del Tratado de la Unión Europea pero sus artículos ya no son los de la "serie J" sino los que van del 11 al 28, ambos inclusive. Conectados con la PESC se encuentran, además, varios protocolos, entre los cuales revisitan mayor importancia el nº 1, sobre las relaciones entre la Unión Europea y la UEO, y el nº 5, que se ocupa, entre otras cosas, de la no implicación de Dinamarca en el ámbito de la defensa. Por lo que se refiere a las declaraciones, de la número dos a la número seis, ambas inclusive, tienen que ver con la PESC. Sin embargo, dos de ellas son las más importantes; son las que se ocupan, respectivamente, de las relaciones entre la Unión Europea, la UEO y la OTAN y del establecimiento de una unidad de planificación de la política y de alerta rápida.

La nueva reglamentación de la PESC permite afirmar ya a primera vista - sin perjuicio del balance que hagamos al final - que la labor de revisión realizada por

la Conferencia es muy limitada y que su mayor aportación es seguramente la de haber estructurado su contenido mejor de lo que estaba y la de haber puntualizado algunas cuestiones - no todas - que el Tratado de Maastricht dejó poco claras. También remata algún punto que había quedado en el aire. Dicho en otras palabras, el nuevo Título V es completamente distinto del anterior pero casi únicamente en el sentido de que todo ha cambiado de sitio. Sin embargo, también se han llevado a cabo retoques de fondo y hay alguna novedad importante.

## B - LOS OBJETIVOS

Los objetivos de la PESC aparecen recogidos en el artículo 11 de la versión consolidada y prácticamente no varían con relación a los establecidos originariamente en el Tratado de Maastricht. Los cambios son mínimos aunque no por ello dejan de tener algún significado. Una de las novedades se encuentra en el apartado 1, en el que se añade la defensa de la integridad de la Unión al texto original (art.J.1.2.TUE) que se conformaba con la defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales y de la independencia de la Unión. La otra novedad aparece en el mismo párrafo, en el punto relativo al mantenimiento de la paz y al fortalecimiento de la seguridad internacional de acuerdo con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, los principios del Acta final de Helsinki y con los objetivos de la Carta de Paris. Pues bien, con relación a estos últimos objetivos se añade la siguiente puntualización: "incluidos los relativos a las fronteras exteriores". Ambas modificaciones parecen perseguir el mismo fin puesto que, en Derecho internacional, cuando se hace referencia a la integridad es siempre a la integridad territorial, del mismo modo que cuando se alude a la independencia se trata de la independencia política. En este sentido hay que recordar que la Unión Europea ha tenido siempre mucho interés en la consolidación de las fronteras establecidas *manu militari* tras la segunda guerra mundial y que el Plan Balladur tenía precisamente esa finalidad. Sin embargo, la nueva redacción de los principios no supone en absoluto la asunción por parte de los Miembros de la Unión de ningún compromiso de defensa colectiva. La integridad territorial y la protección de las fronteras exteriores serán sencillamente elementos a tener en cuenta en el desarrollo de la PESC y en la definición de la política de defensa.

Los restantes objetivos de la PESC - transcritos más arriba - no cambian y por ello no sugieren ningún comentario nuevo. Sin embargo no permanecen del todo intactos ya que en el artículo J.1 del Tratado de Maastricht eran la Unión y sus Estados miembros los que definían y realizaban la PESC mientras que en el de Amsterdam la mención a los Estados miembros desaparece. Estos también han desaparecido del punto relativo al fortalecimiento de la seguridad. Con todo lo

cual se desbarata cualquier posible interpretación de la PESC en onda confederal”.

El artículo 11 recoge también, en su primer apartado, el compromiso de los Estados de apoyar la PESC y de abstenerse de toda acción contraria a los intereses de la Unión. Es algo que ya aparecía en el artículo J.1.4 del Tratado de Maastricht y la única diferencia que se aprecia es que en el de Amsterdam se incide en la solidaridad puesto que se establece como novedad la obligación de trabajar conjuntamente para intensificar y desarrollar la solidaridad política mutua. Lo cual no parece que tenga mayor trascendencia, ya que se trata de solidaridad política; pero es claro indicio de que la habida hasta ahora se ha considerado que no era suficiente.

### *C - LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS*

Los artículos 12, 13 y 14 definen los medios jurídicos de que dispone la Unión Europea para desarrollar la PESC, así como los procedimientos para su adopción. Mantienen los que ya conocíamos y añaden otros nuevos. El interés de estas disposiciones radica tanto en la aparición de los nuevos instrumentos como en la puntualización que llevan a cabo con relación tanto a éstos como a los anteriores. Sin embargo, hay cosas que no terminan de quedar claras.

El artículo 12 establece que la Unión perseguirá sus objetivos mediante: La definición de los principios y de las orientaciones generales de la PESC, la determinación de estrategias comunes, la adopción de acciones comunes, la adopción de posiciones comunes y, finalmente, el fortalecimiento de una cooperación sistemática entre los Estados miembros para el desarrollo de su política.

#### *1 - Principios, orientaciones generales y estrategias comunes.*

La definición de los principios y las orientaciones generales - señala el artículo 13 - es competencia del Consejo Europeo y unos y otras podrán afectar no solo a la política exterior y de seguridad sino también al ámbito de la defensa. También son competencia del Consejo Europeo las estrategias comunes que la Unión deberá aplicar en aquellos ámbitos en los que los Estados miembros tengan importantes intereses en común.

Sobre el contenido de cada una de estas figuras el Tratado añade pocas cosas; de manera que una mayor puntualización al respecto exige una cierta labor deductiva. Las orientaciones generales son conocidas porque ya estaban previstas en el Tratado de Maastricht. Constituyen la base sobre la que el Consejo debe tomar sus decisiones para definir y ejecutar la PESC. Se trata, por consiguiente, de los impulsos políticos de carácter general que señalan el rumbo de la política exterior y que son decididos, lógicamente, al

más alto nivel. La única novedad con relación a las orientaciones viene dada por el apartado 3, párrafo segundo, del artículo 17 en el que se establece que el Consejo Europeo podrá definir también orientaciones a la intención de la UEO en aquellos asuntos en los que la Unión recurra a esta Organización.

La competencia del Consejo Europeo para establecer principios resulta más difícil de concretar en lo que se refiere al contenido de éstos. El Tratado de Maastricht señala en sus arts. J.1 y J.8 unos principios por cuyo respeto se encarga de velar el Consejo: La lealtad y solidaridad mutuas, la unidad, coherencia y eficacia, el apoyo activo a la PESC por parte de los Estados miembros y la no realización de acciones que puedan ser contrarias a los intereses de la Unión. Todo ello aparece también en el artículo 11 del nuevo Tratado, aunque con una redacción algo diferente, en el que igualmente se incluyen los principios de la Carta de las Naciones Unidas y los del Acta final de Helsinki. Son los únicos “principios” a los que hace alusión el Tratado de la Unión. Tampoco en los documentos adoptados a partir de 1992 con relación a la PESC se encuentra claramente especificado como tal ningún otro principio, aunque tal vez pueda vislumbrarse alguno en el informe presentado por el Consejo a la “cumbre” de Lisboa de junio de 1992. Allí se hace referencia, por ejemplo, a la coherencia, aunque más o menos en la misma medida en que en otros documentos se alude a la solidaridad o a la transparencia. No parece, sin embargo, que el Consejo Europeo pueda definir en este ámbito nuevos principios diferentes de los señalados y de los que ya rigen con carácter general el desarrollo de las relaciones internacionales - Resolución 2625(XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas - puesto que su campo de acción se encuentra sometido al Derecho internacional. Lo que probablemente sí se podrá hacer será perfilarlos en un “estilo europeo” teniendo en cuenta instrumentos como el Acta final de Helsinki o la Carta de Paris. En todo caso, de los principios - a diferencia de lo que sucede con las orientaciones, a pesar de que van juntos - no se vuelve a hablar en el Título V. Lo cual puede llevar a pensar que tal vez no tengan mayor trascendencia.

Por lo que se refiere a las estrategias comunes, éstas deberán ser adoptadas por consenso por el Consejo Europeo y constituyen una novedad introducida a propuesta francesa en marzo de 1997. Son, como ya hemos indicado, “estrategias comunes que la Unión deba aplicar en ámbitos en los que los Estados miembros tengan importantes intereses en común”. El artículo 13 añade otras dos puntualizaciones al señalar, por un lado, que las estrategias comunes definirán sus objetivos, su duración y los medios que deberán facilitar la Unión y sus Miembros y al establecer, por otro lado, que el Consejo recomendará - por unanimidad - al Consejo Europeo estrategias comunes y las aplicará - una vez aprobadas por este último - en particular adoptando acciones y posiciones comunes. Se trata, por lo

tanto, de una especie de sistema de "retrocarga" que, sin embargo, no es excluyente puesto que el Consejo Europeo también puede adoptar estrategias sin que se las recomiende el Consejo.

De todo ello se puede sacar razonablemente en conclusión que las estrategias constituyen algo así como una primera concreción de las orientaciones generales que, a su vez, podrán concretarse más todavía mediante acciones y posiciones comunes. De modo que parece establecerse un cierto orden jerárquico entre los instrumentos citados aunque, como vamos a ver, no siempre tiene que ser así.

En efecto, hay que señalar, en primer lugar, que acciones y posiciones no son las únicas medidas que puede adoptar el Consejo para aplicar las estrategias comunes. La expresión "en particular" indica que caben otras opciones. Tendrá que tratarse entonces de esas decisiones a las que, con carácter genérico, se refieren tanto el propio artículo 13 como el 23. En segundo lugar, el texto del artículo que comentamos deja algunas dudas acerca de si las estrategias tienen que figurar necesariamente como un paso intermedio entre las orientaciones del Consejo Europeo y las acciones, posiciones o decisiones del Consejo. Nuestra impresión es que las estrategias no son siempre necesarias ya que éstas sólo deben intervenir en aquellos ámbitos en los que los Estados tengan "importantes intereses comunes". Claro que, en ese caso, la duda radica en saber si el Consejo Europeo únicamente puede definir orientaciones generales en esos mismos ámbitos o también fuera de ellos, es decir, en ámbitos en los que los intereses sean comunes pero menos importantes. De ser cierta esta segunda hipótesis, las estrategias no tendrían que constituir un paso necesario entre orientaciones y acciones y, en consecuencia, el desarrollo de la PESC no exigiría tener que recorrer todos los escalones instrumentales sino que sería posible saltarse alguno de ellos.

También parece conveniente puntualizar algo sobre las "decisiones" a las que nos acabamos de referir. De la reglamentación de la PESC que estamos analizando no se desprende claramente cuál es la naturaleza de las mismas. Más concretamente, es preciso saber si por decisiones que adopta el Consejo se hace referencia de manera genérica a acciones y posiciones exclusivamente o si existen las decisiones como un instrumento autónomo de la PESC en manos del Consejo, es decir, distinto de las acciones y posiciones comunes y con la naturaleza de decisiones adoptadas por los representantes de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo al modo de las organizaciones internacionales de cooperación. Esto es lo que parece deducirse del artículo 23 que se refiere a "acciones comunes, posiciones comunes o cualquier otra decisión basada en una estrategia común". La expresión "otra" indica que el término decisión tiene un significado autónomo aunque las acciones y posiciones surjan y sean aplicadas mediante decisiones. Habrá que

entender entonces que el Consejo puede adoptar decisiones, entre las que se encuentran las posiciones y las acciones comunes.

Esto significa, finalmente, que en virtud de lo establecido en el artículo 13, tanto las orientaciones como las estrategias pueden ser desarrolladas por el Consejo a través de acciones, posiciones comunes u otras decisiones, según las necesidades.

De la ejecución de todas las decisiones - en el amplio sentido de la palabra - es responsable la Presidencia según indica el apartado 2 del artículo 18.

## *2 - Acciones comunes y posiciones comunes.*

Las acciones comunes se caracterizan por ser vinculantes para los Estados miembros en las posiciones que adopten y en el desarrollo de su acción. Vienen reguladas en el artículo 14 del Tratado de Amsterdam según el cual es al Consejo a quien corresponde adoptarlas y deberán referirse a situaciones específicas en las que se considere necesaria una acción operativa de la Unión. Se distinguen así de las posiciones comunes, que veremos más adelante, en que éstas tienen más bien un sentido teórico frente al carácter práctico - operativo - de las acciones. También parece razonable afirmar que las acciones habrán de tener un ámbito más concreto que las posiciones. La competencia exclusiva que corresponde al Consejo no impide, sin embargo, que éste, si lo considera oportuno, pueda pedir a la Comisión que le presente propuestas adecuadas que sirvan para garantizar la ejecución de una acción común.

Consecuentemente con la interpretación que acabamos de dar al artículo 13, es preciso afirmar ahora que las acciones comunes pueden ser decididas por el Consejo tanto para desarrollar las orientaciones como las estrategias del Consejo Europeo. Cuando así lo haga, las acciones comunes tendrán que ser adoptadas respetando una serie de exigencias establecidas en el artículo que comentamos: Deberán fijar los objetivos, el alcance, los medios que haya de facilitar la Unión, las condiciones de su ejecución y, en caso necesario, su duración. Por lo que se refiere a ésta última, el Consejo podrá revisar una acción común si se produce un cambio de circunstancias que así lo exija pero, en todo caso, la duración de la acción común, si ha sido fijada, se mantendrá en tanto el Consejo no se haya pronunciado al respecto.

Cada vez que un Estado miembro prevea tomar alguna medida de carácter nacional en aplicación de una acción común deberá informar al Consejo con tiempo suficiente para que sea posible, en caso necesario, una concertación previa. Esta información no será necesaria si la medida consiste en una mera transposición al ámbito nacional de una decisión del Consejo. Por otra parte, en caso de imperiosa necesidad, los Estados miembros podrán adoptar medidas nacionales e informar al Consejo a posteriori; la medi-

da nacional, sin embargo, deberá tener en cuenta los objetivos generales de la acción común en la que se encuentre incardinada.

Finalmente, en el caso de que un Estado miembro tenga dificultades para aplicar una acción común, podrá pedir al Consejo que busque una solución adecuada; pero ésta en ningún caso podrá ser contraria a los objetivos de la acción ni mermar su eficacia.

Como se puede comprobar, las acciones comunes se encuentran reguladas en el artículo 14 del Tratado de Amsterdam casi de manera idéntica a como lo estaban en el artículo J.3 del de Maastricht. Quizá la única diferencia interesante radica en el punto 4 de aquél en el que se prevé que el Consejo podrá pedir a la Comisión que le presente cualquier propuesta adecuada relativa a la PESC para garantizar la ejecución de una acción común.

Por lo que se refiere a las posiciones comunes, el nuevo Tratado se ocupa de ellas en su artículo 15, separándolas - en contra de lo que hacía el art. J.2 del Tratado de Maastricht - de la obligación de información y consulta mutua que corresponde a los Miembros de la Unión.

Las posiciones comunes servirán para definir el enfoque de la Unión sobre "un asunto concreto de carácter geográfico o temático", es decir, que pueden versar tanto sobre uno o varios temas que afecten a un espacio geográfico concreto - no se especifica su extensión - o sobre un tema que afecte a uno o varios espacios geográficos. Aunque no parece muy feliz la expresión de que la Unión se ocupa de "asuntos geográficos" supone sin embargo una puntualización con relación al texto inicial. En cualquier caso, al igual que sucedía en el Tratado de Maastricht, los Estados miembros "velarán por la conformidad de sus políticas nacionales con las posiciones comunes" y las defenderán en organizaciones y conferencias internacionales (art.19.1). Además, las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros, así como las Delegaciones de la Comisión ante terceros países o en conferencias internacionales y sus representaciones ante las organizaciones internacionales, cooperarán para garantizar el respeto y la ejecución de las posiciones y acciones comunes que adopte el Consejo (art.20).

A modo de recapitulación cabe subrayar que los principios y orientaciones del Consejo Europeo pueden versar sobre cualquier cuestión de "política exterior y de seguridad común, incluidos los asuntos que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa"; que las estrategias comunes afectan a "importantes intereses en común"; que las acciones comunes se ocupan de "situaciones específicas en las que se considere necesaria una acción operativa" y que las posiciones comunes definen el enfoque de la Unión sobre un "asunto concreto de carácter geográfico o temático". Todo ello, naturalmente, siempre que se persigan los objetivos establecidos en el artículo 11.

### *3 - Los acuerdos internacionales*

Conectado con la problemática que estamos examinando se encuentra el artículo 24 del Tratado de Amsterdam, relativo a los tratados internacionales que, en el marco del desarrollo de la PESC, sea necesario concluir con uno o varios Estados o con organizaciones internacionales. Estos tratados podrán ser negociados por la Presidencia, asistida por la Comisión en su caso, si así lo decide por unanimidad el Consejo, y éste será quien los concluya - por unanimidad - a propuesta de la Presidencia. Estos acuerdos no serán vinculantes, sin embargo, para un Estado miembro cuyo representante en el Consejo declare que tiene que ajustarse a las exigencias de su propio procedimiento constitucional, aunque ello no será óbice para que los restantes Estados puedan decidir que el acuerdo se les aplique provisionalmente.

Se trata de un procedimiento híbrido de conclusión de tratados que ya ha sido calificado de criatura de un "inimputable Frankenstein al que los guionistas de Amsterdam han dotado de ciertas habilidades manuales para celebrar acuerdos internacionales"<sup>98</sup>. Con él se intenta ir un poco más allá de lo estrictamente intergubernamental aunque no se puede llegar demasiado lejos ya que la Unión Europea va a seguir careciendo de personalidad jurídica internacional<sup>99</sup>.

En efecto, la atribución de personalidad jurídica a la Unión había sido propiciada por varios Estados miembros, así como por la Comisión y por el Parlamento, y parecía que, aunque tropezaba con la oposición de Francia y Gran Bretaña, era de las propuestas que saldrían adelante ya que, de esa forma, se evitaba el que la Unión tuviera que recurrir a las Comunidades o a sus Miembros para poder establecer compromisos internacionales. Por ello, a lo largo de las negociaciones se propusieron diferentes soluciones pero lo cierto es que el Tratado de Amsterdam no reconoce personalidad internacional a la Unión. Y es desde esta perspectiva desde la que hay que plantearse el valor o la naturaleza que tiene el mecanismo previsto en el artículo 24 del Tratado.

Podría interpretarse el artículo 24 como una atribución implícita de personalidad internacional a la Unión pero no hay que olvidar que en el ámbito del Derecho internacional - en el que aquí nos movemos - existe un principio fundamental en virtud del cual las disminuciones de soberanía de los Estados no se presumen jamás. Así parece que lo han entendido los negociadores del Tratado de Amsterdam cuando en la Declaración nº 4 han expresado que cualquier acuerdo resultante de lo dispuesto en los artículos 24 y 38 del Tratado no llevará implícito "ningún traspaso de competencias de los Estados miembros a la Unión Europea". Lo cual resulta congruente con su intención de mantener la PESC en el plano intergubernamental.

En realidad, el propio artículo que estamos comentando tampoco indica que sea la Unión quien conclu-

ye los tratados en cuestión sino que utiliza una fórmula impersonal: "Cuando para llevar a la práctica...sea necesario un acuerdo...". Se trata, por desgracia, de una nueva ambigüedad del Tratado que, seguramente, hará correr mucha tinta puesto que sus consecuencias prácticas son importantes. Por ejemplo, de que se interprete de una forma o de otra dependerá el que, en caso de incumplimiento de un tratado concluido con este procedimiento, responda internacionalmente la Unión, sus Miembros o las Comunidades europeas. Y todavía en el supuesto de que se considerara responsables a los Miembros, quedaría por decidir si todos o sólo algunos de ellos.

#### *D - LA COOPERACION SISTEMÁTICA*

La obligación de los Estados de informarse y concertarse mutuamente, así como la de coordinar su acción en el ámbito de las organizaciones internacionales que aparecían juntas en el artículo J.2 de Maastricht, ahora se encuentran divididas, respectivamente, en los artículos 16 y 19.

La primera se mantiene en idénticos términos: Los Estados miembros se informarán y consultarán mutuamente en el seno del Consejo sobre cualquier cuestión de política exterior y de seguridad que revista un interés general a fin de garantizar que la influencia de la Unión se ejerza del modo más eficaz.

En cuanto a la segunda, el artículo 19 indica que los Estados miembros deberán coordinar su acción en las organizaciones internacionales y con ocasión de las conferencias internacionales, defendiendo allí las posiciones comunes. Si en las organizaciones o en las conferencias no participan todos los Estados miembros de la Unión, los que participan también deberán defender en ellas las posiciones comunes y, además, mantener informados a los restantes Estados miembros sobre cualquier cuestión que sea de interés común.

El artículo 19 hace alusión expresa al Consejo de Seguridad de la ONU, estableciendo dos obligaciones distintas a cargo de aquellos Estados miembros de la Unión que en un momento dado también sean miembros no permanentes de aquél y para los que, como Francia y el Reino Unido, son miembros permanentes. Los primeros asumen la obligación de concertarse y de informar "cabalmente" a los demás. A los segundos les corresponde la defensa de las posiciones e intereses de la Unión sin perjuicio de las responsabilidades que les incumban en virtud de las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.

Quizá convenga aquí poner de relieve que en el artículo 16 el compromiso de información afecta a cualquier cuestión que revista un "interés general" mientras que en el artículo 19 se refiere a cualquier cuestión de "interés común". Hay que suponer que ambos términos significan lo mismo y, en ese caso, mejor hubiera sido utilizar una única expresión.

#### *E - LA ADOPCIÓN DE DECISIONES*

En materia de adopción de decisiones, la regla fundamental viene establecida en el artículo 23 del Tratado y es la de la unanimidad. Sin embargo, el mismo artículo señala una serie de excepciones al principio que, como enseguida veremos, son menos relevantes de lo que a primera vista pudiera parecer.

Recuérdese que en esta materia es donde se centró el enfrentamiento fundamental con relación a la PESC y que éste dividía a quienes pretendían resolver la dificultad que suponía poner de acuerdo a los Quince estableciendo un sistema de mayoría cualificada - o incluso cualificadísima - y quienes se negaban a "comunitarizar" la política exterior y de seguridad, manteniendo la unanimidad y su carácter intergubernamental.

El Grupo de reflexión dejó patentes en su informe las divergencias existentes y propuso una gama de soluciones intermedias que iban de la exigencia de la unanimidad, aunque permitiendo la abstención constructiva, a la mayoría cualificada, pasando por la unanimidad menos uno y la mayoría supercualificada. El Parlamento y la Comisión, por su parte, ya se habían pronunciado en sus informes a favor de la mayoría cualificada.

El acuerdo alcanzado, tal como queda plasmado en el Tratado, es la consecuencia de una propuesta presentada por Holanda en mayo de 1997, es decir, en los últimos días de la negociación. Podría parecer una solución intermedia pero no lo es: la PESC sigue siendo intergubernamental y dependiendo, a la hora de la verdad, de la unanimidad, aunque con algunas pequeñas excepciones.

La regla general indica que "El Consejo adoptará por unanimidad las decisiones que se rijan por el presente título". Sin embargo - primera dulcificación del principio - las abstenciones de miembros presentes o representados no impedirán la adopción de tales decisiones. Es más, el Estado miembro que se abstenga podrá, si lo desea, mediante una declaración formal, quedar al margen de la aplicación de la decisión en cuestión, aunque, eso sí, "en aras de la solidaridad", deberá abstenerse de realizar todo aquello que pueda obstaculizar la acción de la Unión basada en dicha decisión.

Es posible, por consiguiente, que una decisión del Consejo pueda ser adoptada sin unanimidad. Sin embargo, en el caso de que sean varios los Estados que se abstengan acompañando su abstención de una declaración formal, la decisión no podrá adoptarse si representan más de un tercio de los votos ponderados con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 205 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Nos encontramos, por lo tanto, ante una fórmula de abstención constructiva que no impide la adopción de la decisión pero que exige, sin embargo, una mayoría muy cualificada.

La segunda mitigación del principio general aparece en el apartado 2 del artículo 23: Las acciones y las posiciones comunes o cualquier otra decisión basada en una estrategia común así como cualquier decisión por la que se aplique una acción común o una posición común se adoptarán por mayoría cualificada. La ponderación se hará de acuerdo con el apartado 2 del artículo 205 TCE, siendo necesarios al menos sesenta y dos votos que representen la votación favorable de, como mínimo, diez Estados. Se trata pues de la introducción de la mayoría cualificada para unos cuantos supuestos limitados, quedando fuera, por exclusión, tanto las acciones, posiciones comunes y decisiones que se basen en orientaciones generales del Consejo Europeo como las decisiones que no sean aplicación de una acción o posición común. Todas ellas habrán de ser adoptadas por unanimidad.

También quedan fuera de la mayoría cualificada - porque así se dice expresamente en el apartado que comentamos - las decisiones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa. Y, finalmente, - y esto es realmente decisivo - tampoco prosperará el sistema si un miembro del Consejo declara que, por motivos importantes y explícitos de su política nacional, tiene la intención de oponerse a la adopción de una decisión que se deba adoptar por mayoría cualificada. En ese caso no se procederá a la votación y el Consejo, por mayoría cualificada, podrá pasar el asunto al Consejo Europeo para que éste decida por unanimidad. Se trata, justamente, de la válvula de escape que facilitó la adopción del procedimiento establecido en el artículo 24 al garantizar el veto en caso de "interés nacional". Del uso o el abuso que se haga de esta posibilidad dependerá en gran medida la credibilidad del sistema.

Finalmente, el apartado 3 del artículo 23 establece que en las cuestiones de procedimiento - tercera excepción a la regla de la unanimidad - el Consejo se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen, es decir, con el voto favorable de ocho Estados.

De modo que, como valoración global del contenido del artículo 24, puede afirmarse que, a fin de cuentas, nada puede escapar al control estatal ya que la base de todo se encuentra en las orientaciones y estrategias del Consejo Europeo, la regla fundamental es la de la unanimidad y, aunque hay casos en que el voto por mayoría cualificada es posible, la oposición de un Estado puede paralizar el procedimiento. Pero no por ello hay que adoptar una postura de rechazo con relación al sistema acordado puesto que es absolutamente coherente con la decisión de los Estados miembros de la Unión de mantener la PESC en el plano intergubernamental. Algo cambia, no obstante, con relación a lo regulado en Maastricht pero, como ya hemos afirmado en esta misma Revista, está por demostrar que el establecimiento del voto por mayoría cualificada en campos tan delicados, tan cercanos al núcleo duro de la soberanía estatal como son los que abarca la PESC, hoy

por hoy constituya realmente algo conveniente o exento de peligros<sup>10</sup>.

## *F - EL CONTENIDO MATERIAL DE LA PESC*

El artículo 17 del Tratado de Amsterdam, de manera semejante a como lo hacía el artículo J.4 del de Maastricht, establece el contenido de la PESC. No introduce cambios sustanciales y aunque puntualiza algunas cuestiones que habían quedado poco claras dista bastante de haberlas aclarado del todo.

### *1 - La seguridad de la Unión*

"La política exterior y de seguridad común abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión". Nada nuevo en este punto puesto que se mantiene la redacción originaria. Por lo tanto bastará con recordar que la inclusión de "todas las cuestiones" relativas a la seguridad tiene una especial trascendencia que, sin embargo, escapa a primera vista. Me refiero al hecho de que, durante muchos años, la seguridad se abordó casi exclusivamente desde una perspectiva nacional y con un enfoque eminentemente militar basándose en la idea relativamente simplista de que un Estado podía sentirse seguro desde el punto de vista económico o social y, no obstante, perderlo todo como consecuencia de una derrota militar. Pues bien, a partir de finales de los años setenta se ha ido abriendo paso la idea de que la seguridad solo puede ser entendida desde una perspectiva global o, al menos, regional y que, junto a los aspectos militares de la misma, existen otros de carácter político, económico, social, cultural y también medioambiental<sup>11</sup>. Eso significa que la PESC puede actuar en ámbitos mucho más amplios de lo que podría pensarse de primera intención: Explosión demográfica, grandes movimientos migratorios, escasez de agua o de otros recursos, fundamentalismos religiosos, ausencia de democracia, falta de respeto de los derechos humanos, etc.

La gran novedad que introduce el artículo 17 es la que recoge su apartado segundo cuando señala que "las cuestiones a que se refiere el presente artículo incluirán misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz". Estas son las denominadas "misiones Petersberg" porque fue en una reunión celebrada en esa localidad cercana a Bonn, en junio de 1992, cuando la UEO asumió llevar a cabo tales operaciones utilizando fuerzas militares de sus Miembros. Lo más importante en este punto es que todos los Estados miembros de la UE, incluidos los que son Miembros observadores de la UEO - los "neutralistas" - han aceptado la realización de esas misiones, así como la posibilidad de participar en ellas. El apartado tercero del artículo que comentamos indica expresamente al respecto que cuando la Unión

recurra a la UEO para que elabore y lleve a la práctica tales operaciones todos los Miembros de la Unión tendrán derecho a participar en ellas.

Las misiones a las que nos estamos refiriendo tendrán que ser decididas por unanimidad, siendo posible, sin embargo, la "abstención constructiva"; así que habrá que esperar para ver cuál es la actitud al respecto de los distintos Miembros de la Unión cuando la cuestión se plantee.

## *2 - La defensa.*

Como se recordará, el Tratado de Maastricht introducía la defensa dentro de la PESC con toda clase de cautelas e imprecisiones: "en el futuro", "en su momento", etc. En el de Amsterdam se avanza algo más ya que incluye "la definición progresiva de una política de defensa común, que podría conducir a una defensa común si así lo decidiera el Consejo Europeo". En este punto la novedad radica en la utilización de la expresión "progresiva" - algo más concreta y actual que las utilizadas en la redacción anterior - y en la determinación de que es al Consejo Europeo a quien corresponderá decidir si se pasa y cuándo se pasa de una política de defensa común a una defensa común. Si así lo hiciera, recomendaría a los Estados miembros la adopción de esa decisión de conformidad con sus respectivas normas constitucionales. De momento, sin embargo, todo va a quedar en un plano bastante teórico ya que se va a limitar a la pura "preparación artillera": Se trata únicamente de ir definiendo - progresivamente, eso sí - una política de defensa común que sólo constituye el primer paso hacia una defensa común. Por otro lado, no hay que olvidar que, según se establece en el Protocolo nº 5 sobre la posición de Dinamarca, este país "no participará en la elaboración y aplicación de decisiones y acciones de la Unión con implicaciones en el ámbito de la defensa" y, en consecuencia, tampoco estará obligado a contribuir a la financiación de los gastos que produzcan.

Por lo que se refiere al desarrollo de la "definición progresiva de una política de defensa común", es preciso recordar aquí que es al Consejo Europeo al que corresponde adoptar los principios y las orientaciones de la PESC, "incluidos los asuntos que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa" (art.13).

Para una mejor comprensión de este precepto tal vez sea conveniente recordar aquí la diferencia que hay entre una política de defensa común y una defensa común: Existe una política de defensa común cuando hay acuerdo entre los Estados sobre los objetivos de la utilización de sus fuerzas armadas. Una política de defensa puede incluir también la adopción de medidas de preparación o, incluso, la adopción de planes de acción ante determinadas hipótesis. La defensa común va bastante más lejos ya que supone que los Estados dispongan de una estructura militar integrada en condiciones de asumir el mando del conjunto de las fuer-

zas armadas. La defensa común puede suponer también la adquisición conjunta de material bélico y la integración permanente de fuerzas militares de diferentes Estados bajo un mando unificado<sup>12</sup>.

Dicho esto, es preciso señalar que el Tratado de Amsterdam aporta poco más a la versión de Maastricht, ya que las referencias que aparecen en el artículo 11 - entre los objetivos - a la integridad territorial o a las fronteras exteriores de la Unión pueden dar lugar a diferentes actuaciones dentro de la PESC pero en ningún caso llevan a nada parecido a un compromiso de legítima defensa colectiva. Es más, varios Estados - Austria, Dinamarca, Finlandia, Gran Bretaña, Irlanda y Portugal - se opusieron frontalmente a esta posibilidad.

Quizá también se puede considerar novedad digna de mención la que aparece recogida - aunque con "infinita desgana"<sup>13</sup> - en el último párrafo del apartado primero del artículo que comentamos: "La definición progresiva de una política de defensa común estará respaldada, según consideren adecuado los Estados miembros, por la cooperación entre sí en el sector del armamento". No cabe duda de que la expresión "según consideren adecuado" puede convertir en papel mojado la disposición pero, en todo caso, hay que recordar que la Comunidad Europea ya se ocupa de algunos aspectos de este sector y que en la Declaración sobre la UEO que acompañó al Tratado de Maastricht ya aparecía en el apartado relativo a la función operativa de la UEO la intención de crear una Agencia Europea de Armamento. De esta cuestión se trató en las "cumbres" de Kirchberg y de Noordwijk, respectivamente de mayo y noviembre de 1994, pero después nunca más se supo.

Tanto la cuestión de las acciones operativas como la de la definición de la política de defensa aparecen algo desarrolladas en el apartado C de la Declaración relativa a la Unión Europea Occidental (la nº3) que se denomina "Papel operativo de la UEO en el desarrollo de la IESD" (Identidad europea en materia de defensa).

## *3 - La "integración" de la UEO.*

El artículo J.4 del Tratado de Maastricht conectaba la futura política de defensa de la Unión con la UEO de la que se afirmaba que formaba "parte integrante del desarrollo de la Unión Europea". Sin embargo, dado que la UEO era y sigue siendo una organización internacional independiente, con órganos propios y con unos Miembros que en aquél momento no coincidían con los de la Unión Europea, su "conexión" con la Unión Europea podía ser útil o conveniente pero era necesario precisar jurídicamente el contenido exacto de la misma. La doble Declaración - de los Miembros de la UEO que también lo eran de la UE - que acompañó al Tratado de Maastricht concretaba algo el contenido de las futuras relaciones y establecía medidas que habrían de facilitar la coordinación entre ambas orga-

nizaciones pero no entraba en el meollo de la cuestión<sup>14</sup>.

En los años posteriores todos los Miembros de la UE - y algún Estado más - han acabado formando parte de la UEO pero, como es sabido, con diferentes estatutos. Hay diez miembros de la UEO de pleno derecho: Alemania, Bélgica, España, Francia, Gran Bretaña, Grecia, Holanda, Italia, Luxemburgo y Portugal; tres asociados: Islandia, Noruega y Turquía; cinco observadores: Austria, Dinamarca, Finlandia, Irlanda y Suecia; y nueve "socios asociados": Bulgaria, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, República Eslovaca y Rumania.

En la CIG de 1996 se examinaron las diferentes posibilidades con relación a la UEO, que iban de la simple coordinación entre organizaciones independientes a la fusión o, más bien, integración gradual de la UEO dentro de la Unión Europea. En este último sentido hubo una propuesta bastante detallada de varios Estados - entre ellos España - que proponía la integración progresiva de la UEO que terminaría con la transferencia de competencias de los órganos de ésta a los correspondientes de la Unión Europea. Sin embargo en este punto fue decisiva la oposición de Gran Bretaña y Portugal - secundada por los "neutrales" - partidarios ambos países de mantener la independencia de la UEO, lo que la permitiría actuar, llegado el caso, en aquellos supuestos en los que la falta de acuerdo entre los Miembros de la Unión Europea paralizara la acción en el ámbito de la PESC. Hay que poner de relieve, no obstante, que, de acuerdo con el párrafo segundo del apartado 3 del artículo 17, el Consejo Europeo parece estar en condiciones de dirigir a la UEO, a través de orientaciones, en los casos en que la Unión recurra a esa Organización. La UEO, por su parte, "toma nota" de ello en la Introducción de la Declaración nº 3

De forma que, finalmente, el Tratado de Amsterdam refuerza las relaciones entre la UEO y la Unión Europea pero deja sin resolver la cuestión fundamental. Se mantiene la fórmula ambigua de que "la UEO es parte integrante del desarrollo de la Unión" aunque se concreta su papel de "brazo armado" de ésta en lo que se refiere a las "misiones Petersberg" y se puntualiza que secundará a la Unión en la definición de los aspectos defensivos de la PESC. Además, en el Protocolo nº 1 se prevé que en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor del Tratado se elaborarán acuerdos que establezcan una cooperación más intensa con la UEO. La conexión entre ambas organizaciones es objeto, igualmente, del apartado A de la Declaración nº 3, a la que nos acabamos de referir, que lleva precisamente como título bastante significativo el de "Relaciones de la UEO con la Unión Europea: Acompañar la aplicación del Tratado de Amsterdam".

#### *4 - El protagonismo de la OTAN*

Tras la problemática jurídica de las relaciones entre la Unión Europea y la UEO se encuentra el enfrentamiento político entre los partidarios de una defensa de Europa "genuinamente europea" y quienes consideran que la única defensa seria y eficaz de Europa es la que puede proporcionar la OTAN, o sea, los Estados Unidos. Al frente del primer grupo está Francia, mientras que el segundo lo lidera Gran Bretaña<sup>15</sup>.

El problema fue resuelto en Maastricht de una forma correcta desde el punto de vista literario al convenirse en una Declaración anexa al Tratado que la UEO constituiría al mismo tiempo el componente defensivo de la Unión Europea y el pilar europeo de la Alianza Atlántica. Sin embargo, el TUE dejaba muy claro en el apartado 4 del artículo J.4 el predominio del sistema creado alrededor del Tratado del Atlántico Norte.

A partir de entonces las cosas han evolucionado bastante ya que en el seno de la OTAN se han llevado a cabo cambios muy importantes en función de la nueva situación geoestratégica y, dentro de ellos, ha sido tenido en cuenta el progresivo interés de la Unión por definir y llevar a cabo una política europea de defensa sin desconectar con la OTAN<sup>16</sup>. Por ese motivo la OTAN ha brindado a la Unión europea y a la UEO su colaboración, absolutamente imprescindible por otra parte si se desean llevar adelante con éxito determinadas operaciones.

En ese orden de cosas, la Declaración nº 3, apartado B, se ocupa de desarrollar las "Relaciones entre la UEO y la OTAN en el marco del desarrollo de una IESD dentro de la Alianza Atlántica". Con todo, el Tratado de Amsterdam mantiene - como no podía ser menos - la supremacía de la OTAN, incluso de manera algo más precisa que en el de Maastricht: "La política de la Unión...respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembros que consideran que su defensa común se realiza dentro de la OTAN y será compatible con la política común de seguridad y de defensa establecida en dicho marco".

#### *G - EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES*

Ya hemos señalado que, en coherencia con el carácter intergubernamental de la misma, el Tratado de Maastricht colocó en manos del Consejo Europeo y del Consejo la dirección y el desarrollo de la PESC, asumiendo la Presidencia la representación de la Unión en lo que se refiere exclusivamente a la política exterior y a la seguridad. La Comisión quedaba "plenamente asociada" a los trabajos en el ámbito de la PESC y al Parlamento Europeo tampoco le correspondía un papel demasiado brillante. El Tribunal, por su parte, era absolutamente excluido. El Tratado de Amsterdam

ha modificado poco este planteamiento pero introduce algunos cambios que vamos a examinar

### *1 - El Consejo*

El Consejo sigue siendo la pieza clave del desarrollo de la PESC puesto que, como se ha indicado ya, es competente para adoptar los diferentes instrumentos a los que nos hemos referido. Su poder de iniciativa no queda disminuído en absoluto por el hecho de que tanto cualquier Estado miembro como la Comisión (art.22) puedan también plantear iniciativas y presentar propuestas relacionadas con la PESC. Además, el Tratado de Amsterdam le sigue haciendo responsable de asegurar el respeto de los principios que se proclaman en el art. 11 (antes J.1) y en virtud del párrafo tercero del apartado 3 del artículo 13, asume la misión de velar "por la unidad, la coherencia y la eficacia de la acción de la Unión", algo que ya estaba previsto en el apartado 2 del artículo J.8.

El Consejo, sin embargo, no está solo. Por un lado, tanto los Estados miembros como la Comisión pueden plantearle cuestiones y presentarle propuestas (art.22) y, por otro, puede solicitar ayuda a la Comisión (art.14) para garantizar la ejecución de una acción común. Pero es que, además, cuenta, de acuerdo con el artículo 25, con el concurso del COREPER y el del Comité Político y, en función de lo establecido en la Declaración nº 6, con una Unidad de planificación de la política y de alerta rápida que queda bajo la responsabilidad directa del Secretario General quien, a su vez y como debe ser, también asiste al Consejo según establece el artículo 26. Finalmente, hasta las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros, las Delegaciones de la Comisión en terceros países y en conferencias internacionales y las representaciones de ésta ante las organizaciones internacionales también cooperan para garantizar el respeto y la ejecución de las acciones y posiciones que adopte el Consejo. Además, todas estas últimas intensificarán su cooperación intercambiando información, procediendo a valoraciones comunes y contribuyendo a la ejecución de las disposiciones contempladas en el artículo 20 del TCE.. Con relación a este último punto se puede señalar que es una lástima que no se haya aprovechado la revisión para modificar el contenido del artículo 20 TCE (antiguo art.8 C) de manera que se evite el error en que algunos han caído al considerar que la "protección de las autoridades diplomáticas" es la protección diplomática regulada por el Derecho internacional cuando en realidad se trata únicamente de la protección consular.

Con excepción de la Unidad de planificación, a la que enseguida nos referiremos, toda la restante asistencia ya estaba prevista en el Tratado de Maastricht. Este es el caso del COREPER que, en virtud de lo establecido en el nuevo artículo 207 TCE (antiguo art.151) se encarga de preparar los trabajos del Consejo y de

realizar las tareas que éste le confie. Lo mismo sucede con el Comité Político (COPO) al que corresponde, en virtud del artículo 25, seguir la situación internacional en los ámbitos concernientes a la PESC y contribuir a definir la política mediante dictámenes dirigidos al Consejo. También supervisará la ejecución de las políticas acordadas sin perjuicio de las competencias que correspondan a la Presidencia y a la Comisión. Se trata exactamente del mismo cometido previsto en el Tratado de Maastricht. La única diferencia radica en la Declaración nº 5 de las que acompañan al Tratado de Amsterdam, según la cual "los Estados miembros garantizarán que el Comité Político pueda reunirse en cualquier momento con un preaviso muy breve, en caso de crisis internacionales u otros asuntos urgentes, a nivel de directores políticos o de adjuntos". La finalidad es, como se desprende claramente de su contenido, la de asegurar una mayor disponibilidad de los directores políticos. Lo que no se puede deducir de la Declaración es que responde a una batalla librada entre la Comisión y el propio COPO. Aquella pretendía que el Comité Político tuviera una presencia prácticamente permanente en Bruselas aunque no pudiera reunirse al nivel de los directores sino de sus adjuntos, proponiendo al efecto una modificación del artículo J.8.5 del TUE que incluyera a los citados adjuntos. Los directores políticos, aunque estaban de acuerdo con la propuesta de la Comisión, sin embargo parecían no desear que sus adjuntos aparecieran en el Tratado. Por eso la solución, propuesta por la Presidencia holandesa, aparece en una Declaración.

### *2 - El Secretario General del Consejo*

El Secretario General del Consejo adquiere en el Tratado de Amsterdam un papel relevante, que antes no tenía, como es el de ejercer como Alto Representante (art.18, apart.3) al que corresponde, de acuerdo con el artículo 26, asistir al Consejo en cuestiones propias del ámbito de la PESC, "en particular contribuyendo a la formulación, preparación y puesta en práctica de las decisiones políticas y, cuando proceda, en nombre del Consejo y a petición de la Presidencia, dirigiendo el diálogo político con terceros".

El protagonismo que asume el Secretario General es la consecuencia desvirtuada de la propuesta francesa, a la que hemos aludido, de nombrar a una personalidad que asumiera la representación de la Unión en el ámbito de la PESC y que contribuyera a dar a ésta una mayor "visibilidad" hacia el exterior. En realidad, todo el mundo estuvo de acuerdo sobre la necesidad de dar mayor continuidad a la PESC mediante una representación más duradera que las presidencias aunque para ello se barajaron diferentes propuestas y también se discutió sobre si introducir al respecto una nueva disposición en el TUE o si se recurría a una Declaración. Estaba la propuesta francesa, a favor de que el Consejo

Europeo eligiera a una personalidad de gran relieve internacional como alto representante de la PESC, pero también había otra propuesta en favor de que la representación de la PESC recayera en la Comisión e, incluso, una tercera favorable a la acción conjunta Presidencia-Comisión. Frente a este modo de ver las cosas, el Reino Unido propuso la creación de un representante dotado de competencias administrativas y Alemania se acercó más a lo que, finalmente, se decidiría, al proponer el nombramiento de un Secretario general "político" del Consejo.

Junto al Alto Representante - pero sin mezclarse con él - aparece en el apartado 5 del artículo 18 el "representante especial provisto de un mandato" que, siempre que lo considere necesario, podrá designar el Consejo con relación a "cuestiones políticas concretas".

Digamos para terminar este punto que, además de Alto Representante de la PESC, el Secretario General del Consejo es el responsable de la Unidad de planificación de la política y de alerta rápida que queda configurada en la ya citada Declaración nº 6. Se trata de un organismo del que se espera que sirva para evitar la tan denostada "miopía" de la PESC para detectar crisis que puedan afectar a los intereses de la Unión.

Como se recordará, entre las muchas críticas de que ha sido objeto la PESC, una de ellas - que también afectó a la CPE - es la de haber ido siempre a remolque de los acontecimientos mundiales, mostrándose incapaz de adelantarse mínimamente a ellos. Esta crítica fue recogida por la Comisión en su informe de mayo de 1995 en el que consideraba imprescindible establecer un mecanismo encargado de obtener la necesaria información susceptible de ser estudiada en tiempo útil para poder tomar las decisiones precisas en el momento oportuno. No establecía quien habría de encargarse de ello aunque el Parlamento se refería en su informe a la misma cuestión y proponía que quedara en manos de la Comisión y del Consejo conjuntamente.

Al no haber objeciones por parte de los Estados, el Grupo de reflexión introdujo en su informe final la conveniencia de crear una instancia o célula que sirviera a los fines que acabamos de señalar. El resultado de la propuesta aparece recogido en la Declaración nº 6 "sobre el establecimiento de una unidad de planificación de la política y de alerta rápida". Esta unidad queda ubicada, sin embargo, en la Secretaría General del Consejo y estará formada por personal procedente de la Secretaría General, de los Estados miembros, de la Comisión y de la UEO y tendrá encomendadas las siguientes tareas: a) observación y análisis de la evolución de la situación en ámbitos referentes a la PESC; b) elaboración de evaluaciones de los intereses de la Unión y determinación de los ámbitos en los que la PESC podrá centrarse en el futuro; c) presentación, con la suficiente antelación, de evaluaciones y alerta rápida en cuanto a hechos o situaciones que pudieran

repercutir en la PESC y d) elaboración de documentos - a petición del Consejo, de la Presidencia o por propia iniciativa - en los que se expongan opciones políticas y que podrán contener análisis, recomendaciones y estrategias para la PESC.

La Declaración contiene, además, disposiciones relativas a la cooperación con la Comisión en aras a garantizar la famosa coherencia, la posibilidad de que tanto la Comisión como los Estados hagan sugerencias a la "Unidad" y la obligación, a cargo igualmente de la Comisión y de los Estados, de facilitar información.

A modo de crítica hay que poner de relieve que, en última instancia, el organismo que se crea va a depender de la buena voluntad de los Estados, que son los que hay que suponer que pueden suministrar la información realmente interesante, ya que no se sabe que la Comisión disponga de ninguna agencia - del tipo de la famosa CIA americana - que pueda aportar grandes cosas. Por lo tanto, el aprovisionamiento de información sigue quedando en manos de quienes, por lo que se ha podido ver hasta ahora, tienen aún demasiados intereses encontrados como para que se pueda esperar de ellos una información suficiente y, menos aún, confidencial. Tampoco resulta demasiado satisfactoria la falta de concreción en cuanto a la composición numérica de la Unidad. Existe sin embargo un proyecto de octubre de 1997 - cuyas consecuencias desconocemos - del Secretario General del Consejo, en el que se propone organizar la Unidad alrededor de tres secciones que habrían de ocuparse, respectivamente, de la elaboración de opciones políticas, de la recopilación de información sobre situaciones críticas y de la planificación con vistas a la prevención de conflictos.

### *3 - La Presidencia*

En materia de política exterior y de seguridad común la Presidencia sigue asumiendo la representación de la Unión, siendo responsable de la ejecución de las decisiones que se adopten y expresando, en principio, la posición de la Unión en las organizaciones y en las conferencias internacionales. Sin embargo, a diferencia de la reglamentación anterior, en la que disponía de la asistencia del Estado que hubiera desempeñado antes la Presidencia y de la del que fuera a ejercerla después (art.J.5.3), en el Tratado de Amsterdam se prevé que la Presidencia contará con la asistencia del Secretario General del Consejo y con la del Estado que vaya a ejercer la siguiente Presidencia. Además, la Comisión estará "plenamente asociada" a la Presidencia en el ejercicio de las funciones de ésta (art.18).

Esta nueva "troika" adquiere un especial relieve ya que va a tener que encargarse de garantizar algo tan importante como es el mantenimiento de la necesaria coherencia dentro de la acción exterior de la Unión. Se trata de una cuestión a la que ya aludimos más arriba, señalándola como uno de los problemas cruciales que

debería resolver la CIG de 1996. La solución alcanzada no es, sin embargo, del todo satisfactoria; al menos si se compara con el contenido de alguna de las propuestas presentadas a lo largo de la negociación. El Grupo de reflexión puso de relieve que sólo cabían al respecto dos soluciones: O bien se integraba la PESC en el primer pilar o, de lo contrario, habría que buscar un mecanismo que conectara ambos pilares. Desestimada desde el principio la primera solución, la Comisión propuso enseguida la creación de un órgano de coordinación formado por la propia Comisión y por la Presidencia, mientras que los Estados parecían preferir que fuera el Consejo Europeo quien, al encargarse de la orientación, garantizara la coherencia. El texto final del Tratado no supone en esta materia demasiado progreso con relación a lo establecido en Maastricht y responde, más o menos, a la propuesta hecha por la Presidencia irlandesa en marzo de 1997: Por un lado y con carácter general, el artículo 3 del TUE establece - como ya hemos señalado - que la Unión velará por mantener la coherencia del conjunto de su actividad exterior; mientras que "el Consejo y la Comisión tendrán la responsabilidad de garantizar dicha coherencia y cooperarán a tal fin". La única novedad, introducida precisamente para afianzar la coherencia, es la relativa a la obligación de cooperar entre sí. Por otro lado, en relación con la PESC, la propuesta de la Comisión se concreta exclusivamente en esa nueva "troika" que incorpora a la Comisión y que, a falta de algo mejor, tendrá que servir para asegurar la deseada coherencia. Sin embargo, su capacidad es limitada puesto que, a tenor del contenido del apartado 4 del artículo 18, la Comisión únicamente queda asociada a la Presidencia en lo que se refiere a los apartados 1 y 2 del precepto, es decir, en materia de representación de la Unión y en lo relativo a la ejecución de las decisiones adoptadas en el ámbito de la PESC.

#### *4 - La Comisión.*

Acabamos de señalar que la Comisión se encuentra asociada a la Presidencia en virtud de lo establecido en el artículo 18 y además nos hemos referido a la posibilidad de que le asista en la negociación de acuerdos internacionales (art.24). En relación con el Consejo hemos visto también que éste puede solicitar de la Comisión propuestas dirigidas a garantizar la ejecución de las acciones comunes (apart.4 del art.14). Interviene igualmente en la PESC, de acuerdo con el artículo 20, a través del papel que se asigna a las delegaciones y representaciones de la Comisión en orden a asegurar el buen fin de acciones y posiciones comunes. Además, la Comisión asume, junto con la Presidencia, la obligación de informar al Parlamento sobre el desarrollo de la PESC (art.21), supervisa la ejecución de las políticas acordadas (art.25), puede plantear al Consejo cualquier iniciativa (art.22), puede pedir la reunión extraordinaria del Consejo en caso de

urgencia (apart.2 del art.22) y, en general, "estará plenamente asociada a los trabajos en el ámbito de la PESC" (art.27). Y no hay que olvidar que, según el artículo 3, la Comisión tiene con carácter general la responsabilidad de garantizar - junto con el Consejo - la coherencia del conjunto de la acción exterior de la Unión.

El papel que corresponde a la Comisión no tiene, por supuesto, la importancia que hubiera adquirido si se hubiera "comunitarizado" la PESC. Sin embargo, ha ganado algo de protagonismo con relación a la reglamentación de Maastricht a pesar de que la Conferencia no aceptara asignarle alguna otra competencia como, por ejemplo, la propuesta por el Parlamento en el sentido de que la Comisión controlara, junto con el Consejo, la Unidad de planificación y de alerta rápida. Por ese motivo, la Declaración nº 26 toma nota de las previsiones de la Comisión al objeto de poder hacerse cargo en mejores condiciones de sus competencias. Entre ellas aparece la de la conveniencia de que las relaciones exteriores sean la responsabilidad de un vicepresidente.

De todas formas hay que señalar que, aunque muchos pensaron que el papel que el Tratado de Maastricht asignaba a la Comisión en el ámbito de la PESC podía ser, en la práctica, únicamente testimonial, por el contrario se ha podido comprobar que no ha sido así, sobre todo por cuanto el Consejo ha necesitado y aprovechado la "experiencia" adquirida por la Comisión en el ámbito de las relaciones exteriores de la Comunidad y los medios que ésta ya tenía desplegados para el mejor desarrollo de dichas actividades.

#### *5 - El Parlamento*

Si no fuera por la posibilidad que tiene de controlar la financiación de la PESC, el Parlamento sería el gran perdedor de la reestructuración de la PESC. A pesar de todos los intentos llevados a cabo por el propio Parlamento y por algunos Estados miembros, la realidad es que mantiene el mismo grado de control sobre la PESC que le atribuye el TUE. La redacción del actual artículo 21 coincide exactamente con la del artículo J.7. y ello ha suscitado casi hasta impropiedades contra los resultados de la revisión de Amsterdam<sup>17</sup>.

Una mayor participación del PE constituía para muchos la mejor fórmula para alcanzar uno de los primeros objetivos generales de la revisión como era el de la democratización del sistema. En efecto, las instituciones se habían percatado, a raíz de las dificultades habidas para al entrada en vigor del Tratado de Maastricht, de la necesidad de acercar la Unión a los ciudadanos, así como de hacerla más democrática y transparente<sup>18</sup>. Por ello el Tratado de Amsterdam supone un importante espaldarazo al Parlamento que, en general, ha visto aumentar el número y la extensión de sus competencias.

Sin embargo, por lo que se refiere a su intervención en el desarrollo de la PESC, la CIG de 1996 no ha introducido ningún cambio con relación a lo que decidió la de 1991. En ese sentido parece que ha triunfado la tesis conservadora según la cual si bien es cierto que, a primera vista, parecería que el control de la PESC por parte del Parlamento Europeo redundaría en un mayor grado de democratización de la Unión, no es menos cierto que eso supondría ir más allá de lo que sucede en el orden interno de los Estados democráticos en los que, como es sabido, el Gobierno no cuenta con el Parlamento para desarrollar su política exterior aun cuando éste pueda realizar un control *a posteriori*.

En consecuencia, de forma idéntica a como lo hace el artículo J.7 del Tratado de Maastricht, el artículo 21 del de Amsterdam establece que la Presidencia consultará con el Parlamento Europeo sobre los aspectos principales de la PESC y velará por que se tengan debidamente en cuenta sus opciones. La Presidencia y la Comisión mantendrán regularmente informado al Parlamento y éste podrá dirigir preguntas y recomendaciones al Consejo y proceder a la realización, con periodicidad anual, de un debate sobre los progresos de la PESC.

#### H - LA FINANCIACIÓN

Hacia tiempo que el Parlamento venía reclamando el control financiero de la PESC para, de esta manera, compensar en alguna medida su falta de protagonismo directo en estas materias<sup>19</sup>. Pues bien, el nuevo sistema de financiación que recoge el artículo 28 del Tratado de Amsterdam satisface sus deseos en el sentido de que, en principio, tanto los gastos administrativos de la PESC como los de carácter operativo correrán por cuenta del presupuesto de las Comunidades - de acuerdo con el procedimiento presupuestario establecido en el TUE - en concepto de gastos no obligatorios en los que, como es sabido, el Parlamento tiene la última palabra. Como únicas excepciones al principio se excluyen los gastos de las operaciones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa y aquellos con relación a los cuales el Consejo decida otra cosa por unanimidad.

Cuando los gastos no corran por cuenta del presupuesto comunitario serán los Estados miembros quienes se harán cargo de ellos con arreglo a una clave de reparto basada en el producto nacional bruto, a menos que el Consejo, por unanimidad, decida otra cosa.

El artículo 28 que comentamos contiene también una puntualización de gran trascendencia: Cuando se trate de gastos derivados de operaciones de carácter militar o relacionados con la defensa, el Estado miembro que al adoptarse la decisión se abstenga y haga la declaración formal prevista en el artículo 23 no estará obligado a contribuir a su financiación.

La financiación de la PESC prevista en el Tratado de Amsterdam se complementa con el Acuerdo interinsti-

tucional suscrito por el Parlamento, el Consejo y la Comisión el 16 de julio de 1997; aunque más bien habría que decir que la conclusión de este acuerdo fue lo que permitió solucionar el conflicto en materia de financiación de la PESC. Es allí donde, entre otras cosas, se establece que los gastos que corran por cuenta del presupuesto comunitario se considerarán gastos no obligatorios, que corresponde al Consejo y al Parlamento alcanzar cada año un acuerdo sobre el importe de los gastos operativos de la PESC con cargo al presupuesto o que estos gastos no podrán exceder del veinte por ciento del presupuesto total de la PESC.

El Tratado de Amsterdam supone en este punto un compromiso que pone fin a un enfrentamiento grave entre el Consejo y el Parlamento Europeo ya que, tal como estaban las cosas, resultaba que el Parlamento podía decidir sobre la financiación de acciones adoptadas por el Consejo por unanimidad. El Consejo aceptaba mal esta situación y trataba de obviarla haciendo pasar la mayor parte de los gastos como si fueran de carácter administrativo ya que éstos, en virtud de una especie de acuerdo alcanzado en 1970 entre ambas instituciones, no son fiscalizables. Y, naturalmente, el Parlamento no aprobaba esta forma de actuar. El resultado alcanzado no sólo resuelve el problema financiero sino que facilita al Parlamento Europeo un "droit de regard" sobre la PESC que mejora su situación con relación a Maastricht.

#### CONCLUSIÓN.

La Política exterior y de seguridad común de la Unión Europea supuso un pequeño paso adelante con relación a la Cooperación política europea. Su introducción en el Tratado de Maastricht se llevó a cabo - aparentemente - de forma un tanto apresurada y ello hizo deseable una pronta revisión que, por el momento, ha llevado a cabo la CIG de 1996.

A nuestro parecer, el Tratado de Amsterdam constituye sin ninguna duda, por lo que se refiere a la PESC, un nuevo paso adelante, aunque de poca envergadura. Lo cual no creemos que sea algo criticable sino todo lo contrario ya que responde por completo a la situación existente en la actualidad entre los Estados miembros de la Unión en materia de cooperación política internacional. Las condiciones no han variado en los últimos años y, por consiguiente, no hay razón para cambiar el sistema. Bastaba por lo tanto con perfeccionarlo para que funcionara mejor...si es que realmente se deseaba que funcionara mejor.

Ha habido, efectivamente, algunos cambios pero hay que lamentar, sin embargo, que la CIG de 1996 no haya avanzado con relación a algunas materias que - aunque tienen connotaciones políticas - son de carácter más bien técnico. Por ejemplo, la concesión de personalidad internacional a la Unión es algo que hubiera aclarado el panorama jurídico en el que nos movemos. Lo mismo puede decirse con respecto a las relaciones

entre la Unión Europea y la UEO, necesitadas de una mayor concreción en el sentido que sea.

Más difícil resulta pronunciarse sobre la cuestión concreta de si los pequeños cambios que introduce la nueva reglamentación de la PESC servirán para superar las dificultades que, desde su entrada en vigor, han limitado su eficacia. Una aproximación realista al problema nos muestra que los mecanismos de la PESC han variado muy poco y los Estados miembros no han cambiado nada. Son los de antes, - aunque con tres más - con sus mismos intereses que, como sabemos, no siempre coinciden. De ello se puede deducir que las cosas, en general, es probable que tampoco cambien mucho. Una vez que no se ha aceptado - como era bastante previsible - la "comunitarización" de la PESC, nos seguimos moviendo en el ámbito del puro Derecho internacional en el que la voluntad soberana de los Estados se encuentra por encima de todo. Eso significa que, por debajo de cualquier camuflaje, la unanimidad sigue siendo la regla fundamental y continuará siendo difícil de alcanzar.

Quizá no sea esta la solución "progresista", pero desde luego parece la más adecuada a las circunstancias actuales. Si los Miembros de la Unión Europea tienen dificultades para alcanzar la unanimidad por algo será. Tratar de forzar o de "reventar" esa unanimidad estableciendo un procedimiento mayoritario supone una aventura peligrosa que podría traer consecuencias muy negativas para un proceso integrador que, por el momento, es único en el mejor y más completo sentido de la expresión. Para eso se necesita más tiempo ya que las solidaridades no se improvisan de un día para otro.

Es cierto - y parece de primera intención poco justo - que la Unión Europea tiene un peso económico al que no corresponde un liderazgo político mundial de un nivel semejante. Sin embargo, aquí también es preciso pensar que alguna razón habrá para que así sea. Tal vez el grado de depauperación espiritual de nuestra sociedad sea la causa y, en ese caso, es seguro que el problema no se va a solucionar creando una organización internacional de burgueses decadentes en la que sin ton ni son se establezca el sistema de mayorías.

Pero, al margen de consideraciones morales, no es posible cambiar en diez lustros - por medios pacíficos - el rumbo de varios siglos de Historia. Incluso esos casi cincuenta años de integración europea sólo son aplicables a seis Estados. Para España son únicamente doce; para Austria, Finlandia y Suecia ni siquiera llegan a cuatro. ¿Como es posible pensar que en tan poco tiempo estos países vayan a cambiar el signo de sus relaciones internacionales tradicionales por uno nuevo que, en algún caso, podría llegar a ser absolutamente contrario al anterior? A nadie puede sorprender que Gran Bretaña prefiera apoyar a Canadá en el caso del fletán. ¿Podría España ayudar a Gran Bretaña a mantener frente a Argentina los restos de su imperio colonial mientras nuestro país sea una víctima del colonialismo bri-

tánico? ¿Podemos sentirnos solidarios con un país - Bélgica - que concede asilo político a quienes llevan a cabo actos de terrorismo en España? La integración política sólo se producirá después de que pasen muchos años sin que estas cosas sucedan. No hay que olvidar que "L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble: elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait". En nuestra opinión, aún estamos en la fase previa de creación de solidaridades de hecho. Lo malo es que ésta se irá alargando a medida que se vaya ampliando el número de Miembros de la Unión y se vaya creando una mayor heterogeneidad en su seno.

Frente a este modo de ver las cosas, las instituciones comunitarias - y los "muy comunitaristas" - parecen tener prisa. Pero se trata de una tendencia bien conocida y estudiada. Por una especie de dinámica propia del fenómeno organizativo internacional, las organizaciones tienden a "independizarse" y a apuntalar su propia personalidad "frente" a la de sus miembros. La burocracia que gobierna la organización se encarga de ello. Frente a esta tendencia, los Estados buscan el control del aparato administrativo interviniendo muy activamente en el reparto de los puestos de dirección y asegurando plazas de funcionario a sus propios nacionales. Sin embargo, estos funcionarios "de confianza" no tardan en ser absorbidos por el sistema, que trata, sobre todo, de mantener el globo bien hinchado y de asegurar así su propia supervivencia. Esta tendencia se ha visto favorecida por la aparición, al lado de las competencias expresamente atribuidas a la organización, de las competencias subsidiarias y de las implícitas<sup>20</sup>.

La integración política - si tiene que llegar - necesita reposar sobre la base de unos intereses y objetivos comunes, ciertos, estables y duraderos. En ningún caso debe constituir una aventura arriesgada forzada por razones coyunturales o por intereses particulares o, incluso, espúreos. Una simple lectura de los periódicos de los últimos años basta para demostrar cuántas discrepancias subsisten aún entre los Miembros de la Unión Europea sobre importantes cuestiones de política internacional. En esta como en otras materias hay que dar tiempo al tiempo ya que, como demostró Leibnitz, *natura non facit saltus*.

## NOTAS

1 - Sobre la CPE, vid. E.Barbé, "La cooperación política europea" en Revista de Instituciones Europeas 1989, pp.79 y ss.; J.Charpentier, "La coopération politique entre les Etats membres des Communautés européennes" en Annuaire Français de Droit International 1979, pp.753 y ss.; G.Edwards y Ch. Hill, "European political co-operation 1989-91" en Yearbook of European Law 1991, pp.489 y ss.; Y.Gérard, "La coopération politique européenne. Méthodes et résultats" en Revue du Marché Commun 1987, pp.466 y ss.; D.Liñán Nogueiras, "Cooperación política y Acta única europea" en Revista de

Instituciones europeas 1988, pp.45 y ss.; S.Perrakis, "L'incidence de l'Acte unique européen sur la coopération des douze en matière de politique étrangère" en *Annuaire Français de Droit International* 1988, pp.807 y ss.

2 - Sobre la PESC en el Tratado de Maastricht vid. L.Cartou, *L'Union Européenne*, 2ª Ed., Dalloz, Paris 1996; C.Gutiérrez Espada, *El sistema institucional de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid 1993; A.A.Herrero de la Fuente, "La Política exterior y de seguridad común de la Unión Europea", en *Diccionario de términos comunitarios*, McGraw-Hill, Madrid 1997 y "La Política exterior y de seguridad común de la Unión Europea y su necesaria revisión" en *Revista de Estudios Europeos* nº 16, 1997, pp.3 y ss.; D.J.Liñán Nogueiras, "Una política exterior y de seguridad común para la Unión Europea" en *Revista de Instituciones Europeas* 1992, pp.997 y ss. y "La Política exterior y de seguridad común de la Unión Europea en la perspectiva de la reforma de 1996" en *Gaceta Jurídica de la CEE*, Boletín 111, (1996), pp.5 y ss.; B.Ch.Ryba, "La politique étrangère et de sécurité commune. Mode d'emploi et bilan d'une année d'application" en *Revue du Marché Commun* nº 384 (1995), pp.14 y ss.; A.Tanca, "La Politique étrangère et de sécurité commune de l'Union Européenne en 1995" en *Journal Européen de Droit International* 1996, pp.447 y ss.

Sobre la revisión de Amsterdam: R. Bermejo García, "La política exterior y de seguridad común y el Tratado de Amsterdam", en *Boletín Europeo de la Universidad de la Rioja*, nº 3, pp.20 y C. Gutiérrez Espada, "El letargo de Europa (o la cooperación en asuntos de seguridad y defensa)", en *Acción exterior de la Unión Europea y Comunidad internacional*, Universidad Carlos III, Madrid 1998, pp. 113.

3 - Sobre esta cuestión puede consultarse nuestro trabajo "La Unión Europea y el Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas", *Revista de Estudios Europeos* nº 14, (1996), pp.3 y ss.

4 - Vid. M.Corrall Suarez, "Algunas consideraciones sobre la "integración" de la UEO en la Unión Europea" en *Revista de Estudios Europeos* nº7, (1994), pp.15 y ss. y M.A.Robles Carrillo, *La Unión Europea Occidental y la cooperación europea en materia de seguridad y defensa*, McGraw-Hill, Madrid 1997. Como monografía más reciente, A. Dumontin y E. Remacle, *L'Union de l'Europe occidentale phénix de la défense européenne*, Bruylant, Bruselas 1998.

5 - Vid. J.Santer, "Política de seguridad y defensa de la Unión Europea: Cómo tener éxito en la cita del 96" en *Revista de la OTAN* nº6 1995, pp.3 y ss.

6 - Vid. I.Montaut, "La communitarisation du second et du troisième piliers du Traité de l'Union Européenne, dans la perspective de la réforme institutionnelle de la CIG de 1996" en *Revue du Marché Commun* 1997, pp.335 y ss.

7 - Vid. M.Pechstein, "Une personnalité internationale pour l'Union Européenne?" en *Revue des Affaires Européennes* 1996, pp.2 y ss.

8 - A.Remiro Brotons, Prólogo a la obra de J.Díez Hochleitner, *La posición del Derecho Internacional en el Ordenamiento comunitario*, McGraw-Hill, Madrid 1998, p.XIII

9 - Vid. R.Wessels, "The international legal status of the European Union" en *European Foreign Affairs Review* 1997, pp.109 y ss.

10 - A.A.Herrero de la Fuente, "La Política exterior..." en *Revista de Estudios Europeos* nº16, 1997, p.15

11 - Vid. J.T.Mathews, "Redefining security" en *Foreign Affairs*, Spring 1989, pp. 162 y ss; K.Booth, *New thinking about strategy and international security*, Harper and Collins, London 1991; A.P.Carter, W.V.Perry y J.D.Stembruner, *A new concept of cooperative security*, Brookings, Washington 1992; R.D.Lipschutz (Ed.), *On security*, Columbia University Press, New York 1995.

12 - Vid. R.Van Beveren, "La coopération militaire: Quelle structure pour l'avenir?" en *Cahiers de Chaillot* nº6, Janvier 1993, pp.23 y ss.

13 - C.Gutiérrez Espada, "El Tratado de Amsterdam (1997) y la defensa de Europa" en *Cuestiones actuales de Derecho*

Comunitario Europeo IV, Servicio de publicaciones de la Universidad de Córdoba, Córdoba 1998, p.169.

14 - Vid. D.Greenwood, "La construcción del pilar europeo: Problemas e instituciones" en *Revista de la OTAN* nº 3, junio 1988, pp.13 y ss.; W.Van Eekelen, "La contribución de la UEO en la construcción de un nuevo orden europeo de seguridad" en *Revista de la OTAN* nº 4, agosto 1990, pp.18 y ss.

15 - Vid. A.Cahen, "El relanzamiento de la UEO y sus implicaciones para la Alianza Atlántica" en *Revista de la OTAN* nº4 1985, pp.6 y ss.; Julia A.Myers, "The Western European Union: Pillar of NATO or defence arm of the EC?" en *London Defence Studies* nº 16, march 1993, pp.22 y ss.

16 - Vid. R.Pontillon, "Les nouvelles dimensions de la sécurité européenne" en *Revue du Marché Commun* 1990, pp.171 y ss.; L.M. de Puig, "La identidad europea de seguridad y defensa de la OTAN" en *Revista de la OTAN* nº2 1998, pp.6 y ss.; A.Tsohatzopoulos, "El reto de la UEO" en *Revista de la OTAN* nº2 1998, pp.4 y ss.; J.Walch, "L'Européanisation de l'OTAN" en *Revue du Marché Commun* 1997, pp.238 y ss.

17 - Vid. J.J.Fernández Fernández, "Política exterior y de seguridad común (PESC) de la Unión" en *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 1998, pp.79 y ss.

18 - Vid. A.Boixerau Carrera, "El refuerzo del principio de la transparencia de las actividades comunitarias" en *Afers Internacionals* nº25, 1993, pp.7 y ss.; A.A.Herrero de la Fuente, "El Tratado de la Unión Europea y el déficit democrático" en *La Constitución española en el ordenamiento comunitario europeo*, Ministerio de Justicia e Interior, Secretaría General Técnica, Madrid 1995, Vol.II, pp.1361 y ss.; M.Medina Ortega, "El Parlamento Europeo en el Acta única" en *Noticias CEE* nº45, 1988, pp.91 y ss.

19 - Vid. M.Robles Carrillo, "La financiación de la PESC" en *Revista de Instituciones Europeas* 1995, pp.101 y ss.

20 - Vid. A.Cassese, *Le Droit international dans un monde divisé*, Berger-Levrault, Paris 1986, pp.84 y ss.; J.P.Jacqué, "Le constat" y A.Lewin, "Les politiques des Organisations" en *Les Organisations internationale contemporaines*, Colloque de Strasbourg de la S.E.D.I., Pedone, Paris 1988, pp.8 y ss. y 241 y ss., respectivamente.