

La Política exterior y de seguridad común de la Unión Europea y su necesaria revisión

Alberto A. Herrero de la Fuente

Catedrático de Derecho Internacional
Universidad de Valladolid

INTRODUCCIÓN

La Política exterior y de seguridad común (PESC) constituye, junto con las Comunidades y la Cooperación en los ámbitos de justicia e interior, uno de los llamados tres pilares de la Unión europea. Ha sido introducida como tal en el Título V del Tratado de Maastricht pero no deja de ser una continuación de lo que, más o menos desde 1970, se venía denominando la Cooperación política europea (CPE) que, como se recordará, quedó plasmada en el Acta única europea (AUE) en 1986.

Las razones del cambio fueron varias. Por una lado, el diferente nivel de desarrollo de las relaciones económicas y las políticas dentro de la Comunidad había traído como consecuencia el que ésta 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, entre los cuales la unificación de Alemania, la desaparición de los sistemas comunistas y el desmembramiento de la Unión soviética produjeron un notable impacto. 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, ya hacía tiempo que se venía pensando en añadir la defensa a las materias de las que se venía ocupando la CPE; además, varios Estados miembros de la Comunidad habían expresado su deseo de desvincular en alguna medida la defensa europea de la alianza con los Estados Unidos.

La negociación del Tratado de la Unión europea (TUE) 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 a 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. El segundo problema consistió en darle un contenido que la distinguiera de la CPE y que supusiera un avance en relación a ella pero que, al mismo tiempo, la mantuviera al margen de la integración sin desconectarla del todo de las instituciones comunitarias. Finalmente, había que delimitar el concepto de seguridad e introducir la defensa de una manera aceptable por los Doce.

Con relación a la primera cuestión, algunos Estados fueron favorables a un enfoque unitario, es decir, a introducir la PESC como una más de las políticas comunitarias. Sin embargo esta postura tropezó con una fuerte resistencia por parte de otros Estados que no querían ni oír hablar de que a la política exterior y de seguridad se le aplicaran los mecanismos de integración que venían funcionando ya en el ámbito comunitario: Iniciativa de la Comisión, sistema de mayorías, intervención del Parlamento europeo o, incluso, del Tribunal de Justicia en un ámbito que siempre había sido de la competencia exclusiva de los ejecutivos estatales. Por otro lado, se alegaba también el viejo argumento de que al introducir lo político al lado de lo económico las desavenencias políticas pudieran dar al traste con los logros alcanzados en el marco de la integración económica. De forma que la PESC acabó configurándose como un pilar de la Unión separado del pilar comunitario.

El segundo problema se resolvió haciendo que la PESC supusiera un paso adelante con relación a la CPE pero rodeado de grandes cautelas. Por lo que se refiere, finalmente, al tercer problema, había varias cuestiones concretas que resolver pero lo más importante era decidir si la defensa entraba a formar parte de las competencias de la Unión y, en el caso de que así fuera, cómo se conciliaba la creación de una "identidad europea en materia de defensa" con la pertenencia al Tratado del Atlántico Norte.

El Título V del TUE recoge, justamente, el compromiso alcanzado con relación a las cuestiones que acabamos de plantear.

1. LOS ANTECEDENTES DE LA PESC: LA COOPERACIÓN POLÍTICA EUROPEA

Sin embargo, la PESC no ha surgido de la nada sino que, como ya hemos señalado, encuentra su base en la Cooperación política europea, que fue insitucionalizada en el Acta Única europea que, a su vez, recogió lo que ya venía siendo una práctica de los Estados miembros de la Comunidad desde, más o menos, el comienzo de los años setenta.

La CPE ha sido definida acertadamente como el conjunto de prácticas y procedimientos de que se servían los Estados miembros de las Comunidades para concertar

sus posiciones respectivas en el campo de las relaciones exteriores e intentar así hacer llegar a los actores internacionales con los que se relacionaban una sola voz: la comunitaria. A este respecto no hay que olvidar que la unificación política constituyó el objetivo a alcanzar a través de esos pasos que se iniciaron con la creación de la CECA en 1951. El buen funcionamiento de esta organización hizo pensar a alguno, incluso, que la unidad política podría alcanzarse antes de lo previsto. Sin embargo, el fracaso de la Comunidad europea de defensa y de la Comunidad política europea que, como es sabido, no llegaron a ver la luz, demostró que no todos los Estados miembros de la Comunidad estaban dispuestos a extender el fenómeno de la integración a otros sectores más delicados en términos de soberanía como podían ser la unificación política o la defensa común.

1.1. El objetivo último la Comunidad

La idea inicial de quienes crearon la Comunidad europea era la de que la unificación de Europa se llevara a cabo no de una vez sino poco a poco, mediante pasos cortos que, paulatinamente, fueran creando solidaridades que, como una especie de engranajes, llevaran a la unidad de Europa. Este es el contenido del Plan Schuman que, como primer eslabón de la cadena, propone la puesta en común de dos sectores importantes de la economía de los países como son el carbón y el acero. En aquel momento se pensaba que después se irían creando nuevas organizaciones sectoriales que se ocuparían de la agricultura o los transportes. Sin embargo, por razones políticas muy concretas, el primer proyecto tras la creación de la CECA pretendió crear una Comunidad Europea de Defensa. Se trataba de llevar a cabo el rearme alemán "exigido" por los Estados Unidos en condiciones que los Estados europeos -especialmente Francia- estuvieran dispuestos a aceptar. Para ello se pensó que una nueva Comunidad en la que, junto a Alemania, estarían otros Estados que se encargarían de controlar de cerca el rearme, era la solución adecuada. Cuando, sin embargo, la idea de crear la CED estaba a punto de naufragar se pensó que, para salvarla, era preciso crear previamente una Comunidad Política Europea que estableciera el marco de referencia en el que anclar la defensa. Ambos proyectos, como es sabido, fracasaron y sumieron a la incipiente Comunidad en una especie de depresión de la que saldría en la Conferencia de Messina en la que se proyectan las dos nuevas comunidades que verían la luz en 1957.

1.2. El Plan Fouchet

La siguiente tentativa de unificación política, mucho más modesta en sus pretensiones, se remonta a 1961. Se trata del Plan Fouchet, obra de una comisión de expertos creada al efecto, que en realidad son dos planes puesto que contó con dos versiones. La primera fue presentada en noviembre de 1961. Pretendía la creación, mediante un

tratado, de una unión política europea entre los seis Estados miembros de las Comunidades, de carácter muy general, basada en la cooperación intergubernamental y no en la integración, que habría de quedar reservada solo para las cuestiones económicas. La unión se habría ocupado de política exterior, defensa, derechos humanos, etc., de manera que, para evitar el rechazo de algunos Estados, lo que se hacía era separar de forma tajante lo que iba a ser objeto de integración, es decir lo económico, de lo político, que quedaba en el marco clásico de la cooperación diplomática de carácter gubernamental. Así nadie podría temer la pérdida de competencias soberanas en materias delicadas. Esta primera versión del Plan Fouchet recibió una acogida tan favorable que hizo pensar que las circunstancias permitían ir un poco más lejos. Por ese motivo se preparó una segunda versión pero ésta, presentada en enero de 1962, provocó algunos recelos y llevó finalmente al abandono del Plan. Esta segunda versión preveía ciertas conexiones entre lo político y lo económico y ello hizo temer que la introducción de factores políticos en lo económico pudiera crear problemas que acabaran poniendo en peligro lo que ya se había conseguido en materia económica.

1.3. El Informe de Luxemburgo de 1970

En febrero de 1970 el Consejo aprobó el llamado Informe Davignon o Informe de Luxemburgo, que constituye el siguiente paso en el intento de dotar a la Comunidad de unidad política. El Informe considera necesario crear un mecanismo que facilite la acción política en común de los Estados miembros aunque, al menos inicialmente, limitado al ámbito concreto de las relaciones exteriores. Para ello se prevé un flujo constante de información y consultas regulares que los Estados se comprometen a facilitar al objeto de poder adoptar posturas comunes ante cuestiones de interés general. Los órganos encargados de la concertación serán las reuniones de Ministros de asuntos exteriores y el Comité político, formado por los directores generales de política exterior de los respectivos ministerios. El Informe Davignon advertía, sin embargo, que si bien siempre había parecido deseable separar lo político de lo económico, la realidad era que, por lo general, los problemas internacionales nunca se presentaban como exclusivamente políticos o económicos y que, por consiguiente, era necesario armonizar las posiciones de los estados cuando actuaban como Comunidad y cuando lo hacían en el marco de la cooperación política. En este sentido, el Informe involucraba, aunque timidamente, tanto a la Comisión como al Parlamento, señalando que aquella debía participar en las reuniones de los Ministros de asuntos exteriores y que éste debía ser periódicamente informado de las medidas que ser adoptaran. En definitiva, el Informe de Luxemburgo inició una cooperación política, limitada al campo de las relaciones exteriores, que se concretaba en una obligación de concertación a cargo de los Estados miembros que no

implicaba necesariamente el logro de resultados positivos. Se trataba, por consiguiente, más de una obligación de comportamiento que de resultado.

1.4. El Informe de Copenhague de 1975

El Informe de Copenhague constituye el hito más relevante en la instauración de la CPE. Fue adoptado por el Consejo en julio de 1973 y en él los Estados se comprometieron a no fijar definitivamente su propia posición sin haber consultado antes con sus interlocutores en el marco de la cooperación política. A partir de entonces las reuniones de Ministros de asuntos exteriores se celebraron al menos cuatro veces al año y el Comité político se reunió cuantas veces fue necesario pero, por lo general, una vez al mes. La cooperación política quedaría completada en la cumbre de París de 1974, en la que se creó el Consejo europeo, y en la reunión del Consejo europeo de Londres de 1981, en la que se estableció la "troika", es decir, el procedimiento en virtud del cual el Estado que ejerce la presidencia del Consejo cuenta con la ayuda del que le precedió y del que le sucederá. También influyó en la configuración de la CPE el Informe Tindemans, de 1976, que si bien no fue aceptado en sus líneas generales, es decir, como proyecto de unión europea que abarcara tanto las cuestiones de política exterior como las económico-sociales y las de carácter institucional, sin embargo fue tenido en cuenta en lo que se refería a la necesidad de abandonar definitivamente la tendencia a separar lo económico, objeto de la integración, de lo político, basado únicamente en la cooperación gubernamental. A partir del Informe Tindemans, en las reuniones de las instituciones de la Comunidad se trataron tanto cuestiones estrictamente comunitarias como temas conectados con la cooperación política. A pesar de ello puede afirmarse, sin embargo, que la principal característica de la CPE ha sido su separación formal del ámbito comunitario. Su otra característica sería la de constituir un sistema de cooperación entre Estados carente de base jurídica. No hay texto jurídico alguno. Solamente informes aprobados por el Consejo. Y así estuvieron las cosas hasta que el Acta única europea (AUE), en 1986, las institucionalizó. Solo a partir de ese momento se dispuso de un texto jurídico que recogía la CPE sin alterarla en lo esencial ya que, efectivamente, incorporaba la práctica seguida hasta ese momento por los Estados. Las únicas novedades consistían en la introducción, casi de puntillas, de la seguridad junto a la política exterior y en la creación de un Secretaría, con sede en Bruselas, encargada de asistir al Estado que ejerciera la Presidencia.

1.5. El Acta Única Europea

El Acta Única Europea entró en vigor, como se recordará, el 1 de julio de 1987 tras la ratificación llevada a cabo por Irlanda el mes de mayo anterior. La cooperación política europea es objeto del Título III -artículo 30-

si bien en el artículo 1, perteneciente al Título primero, se hace referencia a ella y en el art. 2 -del mismo Título- se establece el Consejo europeo.

El art. 30 del AUE contenía doce apartados que, como acabamos de indicar, prácticamente se limitaban a recoger lo que ya venía siendo una práctica de los Estados. Sólo a título de referencia recordemos que el primero de ellos consagraba la cooperación mientras que el segundo establecía el contenido del compromiso que se asumía. En el tercero se fijaba el número mínimo de reuniones anuales de los Ministros de Asuntos exteriores en el marco de la cooperación política, aunque también podían tratarse las cuestiones políticas con ocasión de las sesiones del Consejo. En este mismo apartado se incorporaba a la Comisión a los trabajos de la CPE y, en el siguiente, era al Parlamento a quien se asociaba: Deberá ser informado regularmente de los temas tratados en el marco de la CPE.

El apartado quinto constituía una llamada a la coherencia entre la CPE y las relaciones exteriores de la Comunidad, mientras que en el sexto era donde se preveía por primera vez la cooperación en materia de seguridad: aspectos políticos y económicos de la seguridad, tecnologías de doble uso, etc. En los apartados séptimo, octavo y noveno se establecía el compromiso de las Partes de procurar adoptar posiciones comunes en las Organizaciones y Conferencias internacionales en las que participaran y el de dialogar con países terceros. El apartado décimo instauraba la Presidencia de la CPE -que coincidía con la del Consejo, es decir, que cambiaba cada seis meses- al tiempo que fijaba sus competencias y señalaba los órganos que colaborarían con ella: El Comité político, el grupo de corresponsales, los grupos de trabajo y la Secretaría. El apartado undécimo determinaba el rango de los miembros de la Secretaría y el duodécimo, finalmente, preveía la revisión de la CPE cinco años después de su entrada en vigor.

2. EL TÍTULO V DEL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA

El Tratado de Maastricht -entrado en vigor en noviembre de 1993- modifica sensiblemente la CPE pero sin sacarla del ámbito intergubernamental en el que se encontraba. Por eso se ha dicho que de los tres pilares en los que reposa la Unión europea (UE), solo el primero -el comunitario- supone integración. Los otros dos -la PESC y la Cooperación en los ámbitos de justicia e interior- son pura cooperación intergubernamental al estilo clásico, aunque estrechamente arropada por los logros alcanzados en el marco de la integración económica.

Con carácter muy general puede decirse que el art. J.1. del Tratado establece los objetivos de la PESC y los medios con los que se cuenta para alcanzarlos, los arts. J.2. y J.3. desarrollan dichos medios, el art. J.4. establece el contenido de la PESC y los restantes artículos se ocupan de cuestiones institucionales y de la financiación.

2.1. Los objetivos

Los objetivos de la PESC aparecen, pues, establecidos en el art. J.1. y 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 las Naciones Unidas, con los principios del Acta final de Helsinki y con los objetivos de la Carta de París para una nueva Europa; el fomento de la cooperación internacional y el desarrollo de la democracia y del Estado de derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. De todos estos objetivos tal vez el de mayor trascendencia sea el relativo a la paz y a la seguridad internacionales. Y ello porque pone de relieve que el Tratado de Maastricht no constituye un simple "paso más" con relación a lo que ya existía sino que da lugar a algo muy distinto. Basta con leer los objetivos del Tratado de Roma que creó la CEE -todos socio-económicos- y compararlos con los del art. B del Tratado de la Unión para darse cuenta de ello. La Unión europea ya no es una organización económica sino que asume objetivos de carácter general como el del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, es decir, como las organizaciones regionales tales como la Organización de estados americanos, la Organización de la unidad africana o la Liga de estados árabes. Naturalmente y en consecuencia, las obligaciones que asumen sus miembros son distintas de las anteriores puesto que diferente es comprometerse a elevar el nivel de vida de los propios ciudadanos que responsabilizarse del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Una lectura del Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas ilustra muy bien sobre lo que -para bien y para mal- supone ser una organización regional.

2.2. Los medios

Los arts. J.2. y J.3. se refieren, respectivamente, a los mecanismos a través de los cuales puede concretarse la PESC: las posiciones comunes y las acciones comunes. El art. J.2. viene más o menos 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 revista un interés general con el fin de garantizar que su influencia combinada se ejerza del modo más eficaz mediante una acción concertada y convergente. La obligación se concreta en la posibilidad de adoptar "posiciones comunes" dentro del Consejo y en el compromiso de los Estados de velar por la conformidad de sus políticas nacionales con las posiciones comunes. La gran novedad de la PESC son las "acciones comunes" introducidas por el art. J.3.: "Basándose en orientaciones generales del Consejo europeo, el Consejo decidirá que

una cuestión de política exterior y de seguridad sea objeto de una acción común. Cuando el Consejo apruebe el principio de una acción común fijará 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 es necesario, el límite temporal aplicable a su ejecución". El mismo artículo establece más adelante que "Las acciones comunes serán vinculantes para los Estados miembros en la adopción de sus posiciones y en el desarrollo de su acción". La adopción de una acción común requiere la unanimidad del Consejo (art. J.8.) si bien éste, "cuando adopte la acción común y en cualquier fase del desarrollo de ésta, determinará las materias sobre las cuales las decisiones hayan de tomarse por mayoría cualificada". El art. J.3. soluciona además los problemas que pudiera plantear una acción común si algún Estado miembro tuviera dificultades para aplicarla o si se produjera un cambio de circunstancias con clara incidencia sobre un asunto objeto de una acción común.

2.3. Las cuestiones institucionales

Por lo que se refiere a las cuestiones institucionales, el art. J.5. confirma a la Presidencia como representante de la Unión y responsable de la ejecución de las acciones comunes si bien, en contra de lo que sucedía en la CPE, no solo la Presidencia sino cualquier Estado miembro podrá plantear al Consejo una cuestión relacionada con la PESC y presentar propuestas al Consejo (art. J.8.). El art. J.7. incorpora al Parlamento al desarrollo de la PESC: La Presidencia consultará con el Parlamento Europeo sobre los aspectos principales y las opciones básicas de la política exterior y de seguridad común y velará porque se tengan debidamente en cuenta sus opiniones. Además, la Presidencia y la Comisión mantendrán regularmente informado al Parlamento sobre el desarrollo de la PESC. En definitiva, el control que el Parlamento puede ejercer sobre la PESC es limitado. La Comisión queda conectada en el art. J.9. donde se puede leer que la Comisión estará plenamente asociada a los trabajos en el ámbito de la PESC. Sin embargo hay que pensar que su asociación puede ser la del convidado de piedra puesto que no hay que olvidar que la PESC es intergubernamental y para nada es aplicable aquí el procedimiento comunitario que establece que la toma de decisiones es competencia del Consejo pero sólo a propuesta de la Comisión.

Dentro de este epígrafe, conviene señalar también que los artículos L y P del Tratado de la Unión, respectivamente, dejan al Tribunal de Justicia de las Comunidades europeas al margen de la PESC y derogan la Cooperación política establecida en el AUE.

2.4. La financiación

Finalmente, el art. J.11. se refiere a los gastos que genere la PESC. Los de carácter administrativo correrán a cargo del

presupuesto de las Comunidades europeas mientras que con relación a los gastos operativos ocasionados por el ejercicio de acciones comunes el Consejo podrá decidir entre cargarlos al presupuesto comunitario o que corran por cuenta de los Estados miembros según una clave de reparto que, eventualmente, habrá de determinarse.

2.5. Las declaraciones anexas al Tratado

De las treinta y tres declaraciones que acompañan al TUE, las que ocupan los lugares vigesimoséptimo a trigésimo se refieren a la PESC. La primera de ellas es un singular llamamiento a la buena voluntad estatal para que, en aquellos casos en que las decisiones tengan que ser adoptadas por unanimidad, eviten "en la medida de lo posible impedir una decisión unánime cuando exista mayoría cualificada en favor de dicha decisión". Es decir, que la minoría se doblegue en aras de la unanimidad. La Declaración vigésimo-octava promete una ordenación de las competencias del COREPER y del Comité político para evitar solapamientos y, seguramente, rivalidades. La siguiente Declaración establece la necesidad de que todos los textos sobre la PESC que se presenten en reuniones del Consejo europeo y del Consejo o que se adopten en ellos, así como todos los textos que deban publicarse, se traduzcan inmediata y simultáneamente a todas las lenguas oficiales de la Comunidad. Finalmente, la Declaración número treinta parece la más importante. En realidad son dos declaraciones o tiene un contenido doble bien diferenciado: Su primera parte es una declaración que hacen los nueve miembros de la Unión europea que también son miembros de la UEO sobre las funciones que asume esta última Organización a raíz de lo acordado en el TUE. En la segunda, los mismos nueve Estados (Bélgica, Alemania, España, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y Reino Unido) invitan a los miembros de la UE que no lo son de la UEO a que se adhieran a ésta (Dinamarca, Grecia e Irlanda en aquél momento) y a los Estados miembros europeos de la OTAN a que adquieran el estatuto de miembros asociados de la UEO (Islandia, Noruega y Turquía). La primera parte de esta Declaración establece, además, las medidas que se empezarán a adoptar para desarrollar los contactos entre la UE y la UEO. Lo cual significa que, sorprendentemente, una Declaración anexa a un Tratado, cuya naturaleza jurídica es dudosa y que, como mucho, podría ser considerada como un gentlemen agreement, va a modificar el Tratado de Bruselas ni más ni menos que cambiando los objetivos de la UEO. Por otra parte -nuevo sinsentido jurídico- la Declaración se empieza a aplicar antes de que entre en vigor el Tratado. En efecto, el TUE entró en vigor en noviembre de 1993 y en enero de ese mismo año ya se habían trasladado de Londres a Bruselas las representaciones permanentes de los Estados miembros de la UEO y se había creado la Célula de planificación.

3. LA CONCRECIÓN DE LOS OBJETIVOS DE LA PESC

El artículo J.1. del Tratado de la Unión señala, como ya hemos indicado, que "la Unión y sus miembros definirán y realizarán una política exterior y de seguridad común que se regirá por las disposiciones del presente Título y abarcará todos los ámbitos de la política exterior y de seguridad". Pues bien, el art. J.4. incide en este punto concretando el contenido de la PESC. Sin embargo, sus términos dejan en el aire demasiados interrogantes a los que las Declaraciones anexas tampoco aportaron una respuesta suficiente. Por ello, a partir de Maastricht, el Consejo europeo ha dedicado algunas de sus reuniones a la concreción de estas materias.

3.1. El art. J.4. del Tratado de la Unión

El artículo J.4. establece que la PESC cubrirá todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión europea, incluida la definición, en el futuro, de una política de defensa común que pueda conducir en su momento a una defensa común. En este sentido hay que destacar que la idea de seguridad ya no se conecta exclusivamente con lo estrictamente militar sino que abarcará otros muchos sectores que de forma más o menos directa pueden incidir en la seguridad de la Unión: situación política de los Estados limítrofes, movimientos migratorios, situación del medio ambiente en la zona, etc.

Por lo que se refiere a la política de defensa hay que poner de relieve las cautelas con las que se alude a ella: "en el futuro", "que pudiera conducir", "en su momento", es decir, términos vagos que dejan muy abierto el compromiso. Con todo, a los efectos de una correcta interpretación del sentido de la disposición es conveniente conocer la diferencia entre lo que es una política de defensa común y lo que es una defensa común. En ese sentido, existe una política de defensa común cuando hay acuerdo entre los Estados sobre los objetivos de la utilización de sus fuerzas armadas. Esta política de defensa podría comportar determinadas medidas de preparación o, incluso, el establecimiento de planes de acción ante determinadas hipótesis. Cuando, por el contrario, se habla de una defensa común es preciso que, al menos, los Estados dispongan de una estructura militar centralizada dispuesta a asumir el mando de las fuerzas armadas. La defensa común puede significar también la adquisición en común de material y la integración permanente de unidades militares de los distintos Estados bajo un mando unificado.

Para desarrollar la política de defensa, la Unión europea -añade el art. J.4.- pide a la Unión Europea Occidental (UEO) que elabore y ponga en práctica las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa. Esta es, quizá, desde una perspectiva jurídica, la parte más problemática de todo el Título V ya que no se ve bien cómo es posible que un acuerdo concluido entre los entonces doce Estados miembros de la Comunidad puede involucrar y crear obligacio-

nes nuevas para una Organización internacional -la UEO- cuyos miembros no coinciden con los de la Unión Europea y cuyos objetivos están bien determinados en el Tratado de Bruselas y que, además, en el caso de que se pretendiera cambiarlos por otros nuevos es de suponer que habría que hacerlo según el sistema previsto por el propio Tratado para su revisión o de acuerdo con el Convenio de Viena de 1969. Se trata, por consiguiente, de una cuestión jurídica complicada sobre la que luego volveremos.

El art. J.4. se refiere también a otras cuestiones muy importantes tales como la de las relaciones entre la UEO y la OTAN, el respeto de las políticas de defensa y seguridad de "determinados" Estados miembros o la revisión del propio artículo de acuerdo con el apartado 2 del art. N del Tratado de la Unión.

Por lo que se refiere a las relaciones OTAN-UEO los Estados miembros de la Comunidad se habían enfrentado entre quienes pretendían que la OTAN siguiera siendo el bastión de la defensa europea y quienes deseaban que Europa tuviera su propio mecanismo defensivo. La solución al problema -que aún se sigue buscando- aparece en el párrafo 4 del artículo J.4. como un compromiso poco claro en el que se da una cierta preferencia a la OTAN sobre la UEO: "Con arreglo al presente artículo, la política de la Unión... respetará las obligaciones derivadas para determinados Estados miembros del Tratado del Atlántico Norte y será compatible con la política común de seguridad y defensa contenida en dicho marco". Por otra parte, el párrafo 5 añade que "las disposiciones del presente artículo no serán óbice al desarrollo de una cooperación más estrecha entre dos o varios Estados miembros a nivel bilateral, en el marco de la UEO o de la Alianza Atlántica, siempre que esta cooperación no contravenga ni obstaculice la que se contempla en el presente Título".

En cuanto al respeto de las políticas de defensa y seguridad de determinados Estados, el Tratado prevé la situación de alguno de sus miembros actuales -como Irlanda- o entonces futuros -como Suecia, Finlandia o Austria- que, de hecho o de derecho, desarrollan una política de neutralidad permanente difícilmente compatible, en principio, con un sistema de alianzas militares. También alude a las políticas de sus miembros con relación al armamento nuclear o, incluso, a las políticas que Francia y Gran Bretaña puedan estar desarrollando en tanto que grandes potencias a nivel mundial.

El párrafo 6 del artículo que estamos comentando se refiere a su propia revisión teniendo en cuenta "la fecha límite de 1998 en el contexto del art. 12 del Tratado de Bruselas". Se trata de la fecha de terminación de dicho Tratado, concluido en 1948 para un periodo de tiempo de cincuenta años. Por consiguiente, en 1998 el camino queda jurídicamente abierto para hacer de la UEO lo que se quiera: disolverla, prorrogarla, modificarla. Sin embargo, no todo el mundo está de acuerdo con la fecha, ya que hay quienes consideran que el Tratado de Bruselas de 1948 no es el origen de la UEO sino de la Unión Occidental

y que es el Tratado de Bruselas revisado en 1954 el que dió lugar a la UEO, es decir, a una Organización bastante diferente de la anterior tanto en cuanto a sus objetivos como a sus miembros.

Finalmente, el párrafo 3 del artículo J.4. establece que las cuestiones que tengan que ver con la defensa no estarán sometidas a los procedimientos que se definen en el art. J.3., es decir, que ni siquiera el comienzo de institucionalización o de mínima integración que puede suponer el art. J.3. es aplicable por el momento a las cuestiones relacionadas con la defensa. La soberanía de los Estados miembros queda intacta en esta materia.

3.2. La cumbre de Lisboa de junio de 1992

Las primeras medidas adoptadas al objeto de dar contenido real y poner en funcionamiento la nueva política quedaron plasmadas en la cumbre de Lisboa de junio de 1992. La Conferencia intergubernamental de la que salió el TUE manejó varias listas de materias en las que los intereses de los Doce parecían coincidir y, por consiguiente, podían ser objeto de acciones comunes. Sin embargo el Consejo fue invitado a preparar un informe al objeto de ir determinando los ámbitos de las acciones comunes con respecto a países o grupos de países. Este informe fue presentado a la cumbre de Lisboa y en él se tratan, entre otras, tres cuestiones importantes. La primera se refiere a la necesidad de que la PESC, al contrario de lo que sucedió con la CPE, no vaya a remolque de los acontecimientos internacionales sino que tome la iniciativa en el sentido de hacer valer los intereses de la UE, creando un clima internacional que la favorezca. La segunda cuestión de que se ocupa es la de identificar aquellos factores que son determinantes de importantes intereses comunes a los DOCE. La tercera cuestión objeto de examen es la determinación de las grandes zonas en las que pueden desarrollarse las primeras acciones comunes.

Con relación a la toma de iniciativa por parte de la Unión, el informe de Lisboa señala que la PESC "deberá contribuir a garantizar que las acciones exteriores de la Unión estén menos condicionadas por los acontecimientos del mundo exterior y estén más dirigidas a velar por los intereses de la Unión y a la creación de un entorno internacional más favorable. Todo ello permitirá que la Unión Europea tenga mayor capacidad para resolver los problemas en su origen con el fin de anticiparse al estallido de las crisis. Además, la Unión podrá aclarar sus propios objetivos e intereses a los terceros países y acercarse aún más a lo que dichos países esperan de la Unión". En definitiva, se trata de lograr que al peso económico que tiene la Unión en lo económico le corresponda un peso equivalente en lo político, es decir, algo que, de momento, está muy lejos de lograr. En este sentido se ha dicho que la Unión es un gigante económico pero un enano político y un gusano militar. No es una frase original, porque ya se utilizó hace años para referirse a

Alemania, pero es apropiada.

3.2.1. El "marco de referencia"

El Informe de Lisboa desarrolla el Título V del Tratado de Maastricht en cuanto que establece lo que denomina el "marco de referencia de la PESC". Así señala que las acciones comunes deberán necesariamente cumplir los objetivos de la Unión tal como aparecen explicitados en los artículos B y J.1.2., tener en cuenta el acervo de la Unión y ser coherentes con las demás acciones y posiciones adoptadas por la Unión.

Cuando se especifiquen las zonas de acción de la PESC la Unión deberá fijarse unos objetivos específicos para cada una entre los que habrán de incluirse el fortalecimiento de los principios e instituciones democráticas y el respeto de los derechos humanos y de las minorías; el fomento de la estabilidad política regional y de la creación de marcos políticos y económicos que alienten la cooperación regional o, incluso, la integración regional; la contribución a la prevención y a la solución de conflictos; la contribución necesaria para la mejora de la coordinación internacional ante situaciones de emergencia; el fortalecimiento de la cooperación existente en temas de interés internacional tales como la lucha contra la proliferación de armamentos, el terrorismo o el tráfico de drogas y, finalmente, el fomento y el apoyo al buen gobierno.

Por lo que se refiere a los factores determinantes de los intereses comunes el Informe considera como los más importantes la proximidad geográfica de regiones o países concretos y la existencia de amenazas a los intereses y a la seguridad de la Unión.

3.2.2. Las acciones comunes relativas a países o grupos de países concretos

Como consecuencia de lo hasta ahora expuesto, el Informe establece los países o grupos de países que pueden ser objeto de las primeras acciones comunes y cuál podría ser el objeto de las mismas para que sean beneficiosas para la Unión Europea. Se señalan dos grandes zonas: Europa central y oriental y el Magreb y el cercano oriente. Con relación a la primera de ellas la Unión deberá fomentar la estabilidad política y la cooperación regional. Además, apoyará la acción de la OSCE en lo relativo a su "dimensión humana" -democracia, derechos humanos, minorías- y a la prevención y solución de conflictos, dando especial énfasis a la cuestión de la inviolabilidad de las fronteras.

Dentro de la zona en cuestión se distingue entre Rusia y las demás repúblicas soviéticas, otros países de la Europa central y oriental incluidos los Balcanes y la antigua Yugoslavia. Con relación al primer grupo, el objetivo fundamental a alcanzar es el de garantizar la estabilidad de la zona prestando especial atención a salvaguardar la seguridad de Europa. Para ello se considera necesario fortalecer la capacidad de influencia de la Unión dando un

relieve especial al cumplimiento de los tratados de desarme y control de los armamentos, no proliferación, etc.

Por lo que se refiere a los demás Estados de la Europa central y oriental, se trata de fortalecer las relaciones de éstos con la Unión de forma a facilitar su posible integración en ella. En cuanto a la antigua Yugoslavia, el Informe se refería en primer lugar al logro de la paz y, una vez alcanzada ésta, al fomento de la cooperación.

Con relación a la segunda zona, la Unión tiene interés en establecer relaciones de buena vecindad y evitar que se agraven las diferencias Norte-Sur favoreciendo el desarrollo económico y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. La situación del Magreb puede constituir una amenaza para Europa en función de su alto crecimiento demográfico, de la gran crisis social existente y del auge del fundamentalismo. Para evitarla se propone el fortalecimiento de la cooperación y el fomento de la integración regional. En cuanto al cercano Oriente, la inestabilidad de la zona también supone una amenaza para Europa y, en consecuencia, se propone el respaldo al proceso negociador iniciado en la Conferencia de Madrid.

3.2.3. La dimensión seguridad de la PESC

El Informe de Lisboa apunta, finalmente, los ámbitos que, en materia de seguridad, pueden ser objeto de acciones comunes: El desarrollo de la OSCE, la política de desarme y de control de armamentos, la no proliferación nuclear y los aspectos económicos de la seguridad, especialmente el control de la transferencia de tecnología a terceros países y de la exportación de armas.

3.3. La Cumbre de Bruselas de octubre de 1993

Tras la cumbre de Lisboa, el Consejo europeo se ha ocupado de la PESC en otras reuniones. Es el caso de la reunión de Edimburgo, de diciembre de 1992, en la que se aceptó que Dinamarca quedara al margen de todo lo relativo a la defensa. También se ocupó de la PESC el Consejo europeo en la reunión de Copenhague de junio de 1993 en la que se trató de forma especial la cuestión de los países de la Europa oriental y el Pacto de estabilidad al que luego nos referiremos. Pero mayor importancia tuvo la cumbre de Bruselas de octubre del mismo año, en la que se fijan cinco campos prioritarios para ser objeto de la acción comunitaria: la estabilidad de Europa, el proceso de paz del cercano Oriente, el proceso de democratización de Suráfrica, la pacificación de la antigua Yugoslavia y la transición democrática de Rusia.

Con posterioridad, otras reuniones del Consejo europeo se han ocupado de manera especial de la PESC como las de Corfú y Essen, de junio y diciembre de 1994 respectivamente.

3.4. La transformación de la UEO. La Declaración de Petersberg de junio de 1992

Como se recordará, la UEO surgió en 1954 como consecuencia de la revisión del Tratado de Bruselas de 1948 creador de la Unión Occidental (UO). Este era un tratado de legítima defensa colectiva en el que las partes -Francia, Gran Bretaña, Bélgica, Holanda y Luxemburgo- se comprometían a prestarse mutua ayuda en diversos supuestos, entre los cuales "en caso de reanudarse una política de agresión por parte de Alemania". Ironías de la vida, la UO serviría para que, unos pocos años después, en 1954, debidamente transformada por los acuerdos de París, ingresaran Alemania e Italia. En efecto, ante el fracaso de la Comunidad europea de defensa se decidió utilizar a la UO para que, dentro de ella, se procediera al rearme alemán exigido por los Estados Unidos. Así es como surge la Unión Europea Occidental.

Sin embargo, la UO había quedado enseguida fuera de juego como consecuencia de la conclusión, en 1949, del Tratado del Atlántico Norte y posteriormente de la OTAN, es decir, de un nuevo mecanismo de legítima defensa colectiva en el que también eran miembros los de la UO pero que, con relación a ésta, tenía la ventaja de contar con los Estados Unidos. Una vez transformada la UO en UEO y llevado a cabo el rearme alemán, esta última volvería a quedar adormecida a la sombra de la OTAN hasta que, en la década de los ochenta, se decide revitalizarla.

La Declaración adoptada en la Conferencia de Roma de octubre de 1984, a la que acuden los Ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa de los siete países miembros de la UEO, constituye el inicio del proceso, seguida de la llamada Plataforma sobre los intereses europeos en materia de seguridad, surgida de la reunión del Consejo de la UEO celebrado en La Haya en 1987. En esos documentos se prevé tanto el "relanzamiento" de la UEO como la formación de una "identidad europea en materia de seguridad y defensa", siendo una de las primeras consecuencias del cambio el ingreso en la Organización de España y Portugal en 1990.

La "integración" en la PESC de la UEO ha forzado a ésta a una serie de transformaciones con el fin de adecuarse a los nuevos objetivos y convertirse en una Organización operativa. Los cambios experimentados, a los que ahora nos vamos a referir, se han realizado mediante unos procedimientos que dejan mucho que desear desde el punto de vista jurídico y que, necesariamente, deberán ser abordados en la Conferencia intergubernamental iniciada en 1996. Por ejemplo, mediante declaraciones se han modificado los objetivos del Tratado de Bruselas y la condición de miembro de la Organización. Así, para adaptarse a las necesidades de la Unión, la UEO podrá llevar a cabo acciones fuera del marco territorial previsto en el Tratado de Bruselas, y con el fin de hacer que sus miembros coincidan con los de la Unión Europea, ha diversificado sus categorías, de forma que hoy tiene diez miembros de pleno derecho (Francia, Gran Bretaña,

Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Alemania, Italia, España, Portugal y Grecia), tres asociados (Islandia, Noruega y Turquía), cinco observadores (Austria, Dinamarca, Finlandia, Irlanda y Suecia) y por si esto fuera aún poco, nueve "partenaires" asociados procedentes del Este comunista: Bulgaria, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Rumanía, República checa y República eslovaca. El problema principal a resolver era el de hacer ingresar en una alianza defensiva a los miembros de la Unión europea que, de hecho o de derecho, mantenían una política de neutralidad permanente: Austria, Finlandia, Irlanda y Suecia.

Los nuevos objetivos de la UEO se han ido delineando, fundamentalmente, en las Declaraciones de Petersberg, de junio de 1992, y de Kirchberg y Noordwijk, de mayo y noviembre de 1994 respectivamente. Desde entonces la UEO colabora estrechamente con la OTAN, de la que, por el momento, depende en cuestiones tan importantes como las relativas a logística, transportes y, sobre todo, comunicaciones. Sin embargo, la UEO ya cuenta con una Célula de planificación, con la ayuda de otros mecanismos, como el Centro de seguimiento de satélites de Torrejón, y con fuerzas armadas terrestres (EUROFOR), marítimas (EUROMARFOR), con la Fuerza anfibia británico-holandesa, con la división multinacional y, finalmente, con la posibilidad de utilizar tropas asignadas hasta ahora a la OTAN.

4. LOS RESULTADOS

4.1. La preparación administrativa

Desde el punto de vista de la administración comunitaria, en un espacio de tiempo relativamente corto se ha llevado a cabo una importante reorganización. Se ha reforzado la Secretaría del Consejo y, en general, ha sido 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 PESC. Por lo que se refiere a la Comisión, el personal que venía dedicándose a la CPE se ha ampliado y se ha transformado en la Dirección General 1 A, encargada de la PESC.

Sin embargo, la labor desarrollada por la Unión europea en el ámbito de la PESC hasta el momento actual ha sido, en general, considerada como un tanto decepcionante: Un reducido número de posiciones y acciones comunes bastante dispersas, frente a una cantidad desorbitada -más de un centenar- de declaraciones, es decir, de actos no previstos en la PESC y más propios de la CPI, de muy dudosa eficacia por otra parte. Por lo que se refiere a las posiciones comunes, éstas han tenido que ver, fundamentalmente, 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 la reunión de octubre de 1993, a las que nos acabamos de referir. Las restantes acciones comunes se enmarcan más bien 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.

4.2. Las posiciones comunes

Para examinar con un poco más de detenimiento la acción llevada a cabo hasta ahora en el marco de la PESC vamos a examinar en primer lugar las posiciones comunes. Por lo general han adoptado la forma de Decisiones publicadas en el Diario Oficial de la Comunidad aunque algunas de ellas no han sido publicadas. Las posiciones comunes pueden clasificarse en tres grupos: Las que responden al párrafo 2 del art. J.2., las que son consecuencia de la conexión de este mismo párrafo con los arts. 228 A y 73 G del Tratado y las que tienen su base en el párrafo 3 del citado artículo J.2.

La que podríamos considerar posición común típica es la que responde al párrafo 2 del art. J.2. Se trata del establecimiento de una línea de conducta que los Estados miembros deben respetar en el marco de sus políticas nacionales. Este es el caso de la decisión 94/647/PESC sobre Ruanda, adoptada en Octubre de 1994, en la que, a la vista de la tragedia humana ocasionada en dicho país, la Unión europea trata de coordinar las acciones de carácter bilateral llevadas a cabo por sus miembros con la acción de la Comunidad al objeto de alcanzar una serie de objetivos entre los que los más importantes son los siguientes: La reconciliación nacional y la vuelta de los refugiados, la continuación de la ayuda humanitaria, la recuperación económica y el castigo de los responsables de la violación de derechos humanos y, sobre todo, de los culpables de genocidio. A este grupo pertenece también la posición común 94/779/PESC sobre Ucrania -de noviembre de 1994- en la que se tiene en cuenta la situación problemática del país: Armas nucleares que pertenecieron a la Unión Soviética, centrales nucleares en condiciones de explotación tales que constituyen un peligro real, disputas territoriales, etc. En este caso la posición común establece los siguientes objetivos: Sostener el desarrollo democrático y el proceso de estabilización económica, promover el desarme nuclear y apoyar la confección de un plan de seguridad nuclear tendente al desmantelamiento de las centrales obsoletas. También corresponden a este grupo la decisión 95/91/PESC sobre ayuda a Burundi para consolidar el proceso de reconciliación nacional, la decisión 95/413/PESC con vistas a la reconstrucción de Angola y la decisión 96/407/PESC, de junio de 1996, tendente a lograr una solución justa para la cuestión de Timor

Oriental.

El segundo grupo de posiciones comunes es el que se relaciona con los arts. 228 A y 73 G del Tratado de la Unión. Se trata de los suspuestos en los que una acción o posición común prevé una acción económica de la Comunidad para materializar una sanción política. Normalmente se tratará de la reducción o interrupción de las relaciones económicas con un tercer país y, además, también por lo general, será consecuencia de resoluciones de Naciones Unidas estableciendo embargos económicos. Este es el caso, por ejemplo, de la decisión 93/164/PESC, de Noviembre de 1993, sobre Libia, de la decisión 94/165/PESC, de Marzo de 1994, sobre Sudán, de la decisión 94/314/PESC, de Mayo de 1994, sobre Haití, de las decisiones 95/515/PESC y 95/544/PESC, de noviembre y diciembre respectivamente, sobre Nigeria y de una serie de decisiones relativas a la antigua Yugoslavia, la primera de las cuales es la 94/366/PESC, del mes de Junio, y la última, salvo error, es la 96/184/PESC, aprobada en febrero de 1996.

Finalmente, en tercer lugar, las posiciones comunes basadas en el párrafo 3 del art. J.2. son las que fijan una línea de conducta que los Estados miembros deberán tomar en cuenta cuando participan en organizaciones o conferencias internacionales. A este grupo pertenece alguna de las posiciones comunes adoptadas con relación a la antigua Yugoslavia. También la decisión 95/379/PESC, del mes de septiembre, sobre la actuación de los miembros de la Unión Europea en la Conferencia que pocos días después daría comienzo en Viena con vistas a la revisión del Convenio de Naciones Unidas de 1980 sobre armas inhumanas, del que saldría aprobado el cuarto Protocolo sobre prohibición de utilización y comercialización de láseres cegadores. A este grupo de posiciones comunes hay que añadir la 96/408/PESC, del mes de junio, relativa a la preparación de la cuarta conferencia -a celebrar en Ginebra en noviembre del mismo año- para la revisión del Convenio sobre prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas y sobre su destrucción.

4.3. Las acciones comunes

Por lo que se refiere a las acciones comunes, éstas son difícilmente clasificables dado su carácter variopinto y ni siquiera es siempre fácil la distinción entre acciones en materia de política exterior y acciones en materia de seguridad. Por ese motivo vamos a referirnos a ellas siguiendo su desarrollo cronológico. Así, mediante la decisión 93/604/PESC, del mes de Noviembre, se decidió el envío de un equipo de expertos y de diplomáticos para la supervisión de las elecciones que tuvieron lugar en la Federación de Rusia en el mes de diciembre siguiente.

También de Noviembre de 1993 es la decisión 93/603/PESC, primera de las acciones comunes que la Unión europea ha ido adoptando desde entonces con relación a la antigua Yugoslavia sobre cuestiones tales como la

ayuda humanitaria, la administración de la ciudad de Mostar, la participación de la Unión en la ejecución del acuerdo de paz en Bosnia-Herzegovina o del embargo a la República Federativa de Yugoslavia. Salvo error, las últimas acciones comunes adoptadas sobre esta materia - en julio de 1996- son la 96/442/PESC y la 96/476/PESC. La primera de ellas tiene como objeto el nombramiento de un enviado especial de la Unión Europea a la ciudad de Mostar cuya misión se concreta en velar por la rápida integración de esta ciudad en las estructuras de paz, reforzar la administración de la misma, promover la libertad de movimientos y el retorno de las personas desplazadas, terminar proyectos de reconstrucción, proteger los derechos humanos y consolidar y hacer eficaz el sistema de policía unificada. La finalidad de la segunda acción común es la de establecer acuerdos para proceder poco a poco a la terminación de la administración de Mostar por parte de la Unión Europea.

Del mes de Diciembre de 1993 es la decisión 93/678/PESC cuyo objetivo fue la Unión surafricana, país en el que a mediados de 1993 se anunció la celebración de elecciones con las que se daba un paso importantísimo en el proceso de democratización y de finalización de la política de segregación racial que le había hecho objeto de innumerables sanciones internacionales desde comienzos de los años sesenta. La Unión europea se proponía con esa decisión ayudar en la preparación y el desarrollo de las elecciones y, en general, sostener el proceso de transformación política y económica.

También de Diciembre de 1993 es la decisión 93/728/PESC -denominada Pacto de estabilidad y "Plan Balladur"- que constituye a nuestro juicio la acción común más interesante de las adoptadas hasta el momento actual ya que encaja en el primer objetivo de la PESC, es decir, el de la diplomacia preventiva que evite que la Unión tenga que ir siempre a remolque de los acontecimientos. Se trata de una iniciativa francesa tendente a adoptar las medidas necesarias para prevenir los conflictos que bien podrían producirse en la Europa central y oriental como consecuencia de la caída de los regímenes comunistas y la consiguiente aparición de zonas de inestabilidad en función de nacionalismos, enfrentamientos de carácter religioso, problemas de minorías, disputas fronterizas, etc. El "Plan Balladur" proponía la negociación entre los países europeos de un código de conducta sobre respeto de la identidad cultural, arreglo pacífico de controversias, inviolabilidad de las fronteras, etc. La Conferencia inaugural tuvo lugar en París en mayo de 1994 y en marzo de 1995, también en París, se adoptó el Pacto de estabilidad en Europa, compuesto por una declaración política, un centenar de acuerdos bilaterales y un anexo con medidas de acompañamiento respaldadas por la Unión europea.

A lo largo de 1994 se adoptaron acciones comunes sobre ayuda al proceso de paz en el cercano Oriente (decisión 94/276/PESC), con la finalidad de promover la prórroga indefinida e incondicional del Tratado de No proliferación de armas nucleares en la Conferencia convo-

cada al efecto que tuvo lugar en Mayo de 1995 (decisión 94/509/PESC) y sobre el control de las exportaciones de bienes de doble uso, es decir, susceptibles de tener una utilización tanto civil como militar (Decisión 94/942/PESC).

En 1995 el Consejo adoptó cuatro acciones comunes, de las cuales tres relacionadas con la ex-Yugoslavia y la cuarta (decisión 95/170/PESC) sobre exportación de determinadas categorías de minas anti-personas.

Finalmente, durante el año 1996 se han adoptado acciones comunes sobre la antigua Yugoslavia, a las que ya nos hemos referido, y también sobre Corea y sobre la ahora llamada región africana de los grandes lagos. Con relación a Corea, la acción común 96/195/PESC -aprobada en el mes de marzo- supone la participación de la Unión Europea en la Organización para el desarrollo energético de la península de Corea (KEDO), creada en 1995 y de la que forman parte Estados Unidos, Corea del Sur y Japón al objeto de desarrollar en Corea del Norte la utilización pacífica de la energía nuclear. Por lo que se refiere a la denominada región de los grandes lagos (Burundi, Ruanda, Tanzania, Uganda y Zaire) la acción común 96/250/PESC, del mes de marzo, estableció el contenido del mandato del enviado especial de la Unión Europea a la región: Apoyar los esfuerzos por crear las condiciones necesarias para solucionar la crisis, incluyendo la preparación de una conferencia de paz, seguridad y estabilidad en la región que se considera un elemento importante en la búsqueda de una solución pacífica duradera.

5. LA REVISIÓN DE LA PESC EN LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL DEL 96

La revisión de la PESC constituye uno de los objetivos más importantes de la Conferencia intergubernamental que, iniciada en 1996, va a revisar el Tratado de Maastricht. En efecto, la actividad desarrollada en el ámbito de la PESC ha sido casi unánimemente considerada como bastante decepcionante. No sólo porque, para algunos, sus realizaciones han sido escasas y de no demasiada entidad sino porque han servido para poner de manifiesto las dificultades con que aún tropiezan los miembros de la UE para ponerse de acuerdo sobre determinadas materias.

5.1. Los fallos de la PESC

Los trabajos realizados para preparar la CIG de 1996, tanto por parte del Grupo de reflexión como por la de los principales órganos de la Unión, han coincidido en señalar una serie de problemas que será necesario superar si realmente se quiere que al peso económico que hoy tiene la UE en el mundo le corresponda un peso político semejante.

Con carácter general puede decirse que si se esperaban resultados espectaculares de la PESC, éstos desde luego no se han alcanzado. Es cierto, sin embargo, que el tiempo de vigencia de esta política no es suficiente para

poder hacer seriamente una evaluación sobre su funcionamiento. Se ha tratado más bien de un periodo de aprendizaje y de conexión de las distintas instancias. Por otra parte, hay que señalar que vivimos en un mundo en el que suceden tantas cosas y éstas están tan pronto al alcance de la opinión pública gracias a la rapidez de los medios de comunicación que el ciudadano muchas veces se pregunta porqué no hace algo la Unión Europea. Me refiero a situaciones que ponen en entredicho el respeto de los derechos humanos, que suponen pérdidas masivas de vidas humanas o que nos recuerdan las grandes desigualdades económicas que aún subsisten en nuestro planeta. Naturalmente, la Unión Europea no puede acudir a todas partes. Ni siquiera a algunas de ellas. Su capacidad está muy lejos de ser la de los Estados Unidos y, por supuesto, y esto es más grave, no siempre sus miembros están de acuerdo sobre las posibles acciones a realizar.

Las posiciones y acciones comunes hasta ahora adoptadas responden en una serie de casos a peticiones hechas por las Naciones Unidas tanto con carácter general -a cualquiera que pueda cooperar- como con carácter particular a la Unión Europea. Este es el caso de Yugoslavia, Libia, Haití, Sudán o Ruanda. Otras veces han sido iniciativa de la propia Unión Europea (Ucrania o Burundi). Otras han servido para vigilar evoluciones democráticas (Rusia, Suráfrica). Otras, finalmente, se refieren a Conferencias internacionales en las que la Unión Europea es parte (No proliferación). En realidad, posturas adoptadas por la Unión dentro de lo que podríamos considerar su propia diplomacia preventiva no son más que un par de ellas y eso si la Conferencia para el Mediterráneo la introducimos entre las acciones llevadas a cabo en el marco de la PESC, lo cual no está del todo claro. Las demás suponen adopción de posturas sobre acontecimientos que ya se han producido y en los que la Unión no ha intervenido para nada. Eso significa probablemente que existe una mala percepción de cuáles son los intereses comunes de la Unión.

Se ha señalado también la importante distancia que ha existido, prácticamente en todas las ocasiones, entre lo que ha sido el mandato del Consejo europeo -las orientaciones generales- y lo que luego ha llevado a la práctica el Consejo, es decir, el contenido concreto de la acción o posición común adoptada mediante una decisión. Ello pone en evidencia la dificultad de alcanzar acuerdos, lo que, a su vez, denota la falta de intereses comunes.

Es criticable también el abuso de las declaraciones a pesar de que esta figura no aparece para nada en el Tratado de Maastricht y no es más que una reminiscencia de la CPI. En efecto, en los dos primeros años de vida de la PESC las declaraciones ascendieron a más de ciento veinte cuando las posiciones comunes adoptadas no eran más que siete y las acciones comunes ocho. Hoy esa situación se mantiene en proporciones semejantes. Es suficiente para comprobarlo examinar uno cualquiera de los Boletines mensuales de la Unión Europea.

También hay que señalar como negativa la muy

diversa naturaleza de las acciones comunes, puesto que van del simple envío de una delegación para que observe unas elecciones (Rusia) al despliegue de importantísimos recursos de ayuda humanitaria en Yugoslavia, pasando por la adopción de posturas comunes con relación a cuestiones de importancia como puede ser la de la No proliferación de armas nucleares. Más o menos en este orden de cosas es preciso referirse también al hecho de que, en contra de lo previsto, las posiciones comunes 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 la menor conexión entre ellas.

Con todo, el desarrollo de la PESC ha planteado problemas mucho más importantes todavía como es, especialmente, el de la "contaminación" entre pilares. Se trata de las relaciones entre los tres pilares o, más exactamente, entre el pilar Comunitario y el pilar PESC. La cuestión es la siguientes: Es evidente que entre ambos pilares tienen que existir conexiones puesto que, por ejemplo, una decisión política adoptada en el ámbito de la PESC puede tener que traducirse en una embargo económico o en algún tipo de medida sancionadora de carácter económico de las que hasta ahora era competente la Comunidad en el ámbito de sus relaciones exteriores. Pues bien, estas sanciones económicas -embargos, limitaciones al flujo comercial, etc.- que hasta ahora adoptaba la Comunidad dentro de sus relaciones exteriores actuando por mayoría, se han visto afectadas por la PESC en el sentido de que cuando una modificación de la política comercial de la Comunidad se lleva a cabo en virtud de una acción común adoptada en el marco de la PESC, el sistema de mayorías cede ante el de la unanimidad exigido en el ámbito de la PESC. De forma que operaciones de gran envergadura, de alto coste económico y de importantes consecuencias se han podido desarrollar en el pasado dentro del pilar comunitario por mayoría, mientras que otras mucho más importantes se atascan o tropiezan con dificultades para ser adoptadas al intentarlo dentro del marco de la PESC que exige la unanimidad. Las relaciones exteriores de la Comunidad se ven por consiguiente afectadas de forma negativa por la PESC. Dicho en otras palabras: Mientras que la política comercial común es competencia de la Comunidad y en ella actúa por mayoría, resulta que cuando una medida tiene que ser adoptada en el ámbito de la política comercial como consecuencia de una acción PESC, entonces se exige la unanimidad. La PESC arrastra hacia la unanimidad y supone, por consiguiente, una marcha atrás con relación a lo que se había alcanzado en el marco comunitario.

Finalmente, también se ha criticado la poca amplitud del abanico geográfico de las acciones y posiciones comunes que, casi casi, se han limitado a la Europa del Este y al continente africano. América y Asia, prácticamente, han quedado al margen del interés de la Unión.

5.2. Las propuestas de revisión

Los documentos adoptados con vistas a la celebración de la Conferencia intergubernamental para la revisión del Tratado de Maastrich tanto por el Grupo de Reflexión como por las instituciones de la Comunidad, en especial la Comisión y el Parlamento europeo, han coincidido en la localización de los fallos de la PESC y en muchas de las propuestas formuladas al objeto de solucionarlos, aunque no en todas.

En primer lugar, las instituciones comunitarias -menos el Consejo- y, en gran medida, el Grupo de reflexión han coincidido en señalar que la exigencia de la unanimidad es uno de los factores que suponen un freno importante al desarrollo de la PESC. Además, también han considerado excesivo que se exija la unanimidad para, por ejemplo, enviar una misión de observación a unas elecciones. En ese sentido la propuesta de solución se pronuncia en favor de la "comunitarización" de la PESC, es decir, en su introducción en el ámbito de la integración: propuesta de la Comisión y decisión del Consejo, intervención del Parlamento, sistema de mayorías, etc. Naturalmente no tendría que tratarse de la mayoría simple ni siquiera de la mayoría cualificada que constituye el procedimiento normal dentro de la Comunidad sino que podría ser una mayoría super-cualificada o una unanimidad menos uno o una abstención no bloqueante, pero, en todo caso, desaparición de la unanimidad.

En cierta medida, conectada con esta propuesta se encuentra la de que adquieran un mayor protagonismo en la PESC tanto la Comisión como el Parlamento europeo. Una mayor intervención de éste iría en beneficio de la democratización y la transparencia. La Comisión también podría adoptar mayor protagonismo aunque la realidad es que, debido a la experiencia adquirida en el desarrollo de las relaciones exteriores de la Comunidad, su acción en el ámbito de la PESC ha resultado en la realidad mucho más importante de lo que podría pensarse dado el segundo plano en el que la coloca el Título V del Tratado de la Unión.

Otra cuestión que es preciso abordar es la del sistema de financiación de la PESC. Se recordará que el artículo J.11. señala que los gastos administrativos corren a cargo del presupuesto de la Comunidad pero que los operacionales pueden correr a cargo de los Estados miembros. Pues bien, con relación a esta cuestión el Parlamento europeo pretende que todos los gastos corran por cuenta del Presupuesto comunitario ya que así podría controlarlos e, indirectamente, controlar la PESC.

En otro orden de cosas, se han barajado distintas propuestas tendentes a dotar a la PESC de una mayor agilidad y eficacia. Entre ellas se encuentra la de crear una "Célula de análisis" formada por expertos que proporcionarían a la Presidencia los elementos necesarios para que ésta pudiera formular propuestas coherentes adelantándose a los acontecimientos y tomando las iniciativas más favorables para la Unión europea. También se ha pensado

en nombrar un "mister PESC", es decir, poner al frente de la PESC a una personalidad relevante que sirva para darla concreción frente a terceros ya que se piensa que el actual sistema, en el que la Presidencia cambia cada seis meses, no facilita el que, desde el exterior, se considere a la PESC como algo sólido y coherente.

Finalmente, de acuerdo con lo que ya hemos señalado, las relaciones de la UEO con la Unión Europea tendrán que ser necesariamente clarificadas puesto que la expresión utilizada por el Tratado de Maastricht -"que forma parte integrante del desarrollo de la Unión Europea"- no tiene significado concreto alguno y permite muchas hipótesis muy diferentes unas de otras. Por otra parte, la situación actual en lo que se refiere, por ejemplo, a las interferencias entre la Asamblea de la UEO y el Parlamento europeo, no puede tuantenerse. Claro que también es posible que se decida dejar todo para 1998, es decir, para cuando la UEO llegue al final de su vida y pueda hacerse con ella lo que se quiera: disolverla, prorrogarla, convertirla en un órgano de la Unión europea...

CONCLUSIÓN

La Política exterior y de seguridad común de la Unión europea ha supuesto un paso adelante, tímido pero realista, 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 ha hecho necesario que, en momentos posteriores, haya tenido que ser concretado su contenido y que, todavía hoy, la Conferencia intergubernamental para la revisión tenga entre sus objetivos no sólo el de seguir adelante sino también el de rematar debidamente determinadas cuestiones que aún están en el aire.

La crítica casi generalizada, tanto en los medios políticos como en la doctrina, relativa al reducido número de acciones y posiciones comunes adoptadas, considero que carece de fundamento. No hay que olvidar que el Tratado de Maastricht no entró en vigor hasta noviembre de 1993. Por lo tanto, las posiciones y acciones comunes adoptadas en ese periodo de tres años que transcurre hasta hoy, teniendo además en cuenta la dificultad que siempre supone poner en marcha algo nuevo, no son pocas. La PESC no debe ser una máquina de fabricar posiciones comunes. Al contrario, el objetivo último que se persigue es de suficiente envergadura como para que lo que se haga tenga un carácter muy selectivo y haya sido objeto de un estudio previo suficientemente profundo y sosegado. Cuestión distinta es la de si las acciones adoptadas lo han sido dentro del marco de la diplomacia preventiva que debe llevar a la Unión a desempeñar un papel más importante que el actual en el ámbito político mundial o si, por el contrario, se han limitado a poner en vigor acciones iniciadas por otros con relación a situaciones que han escapado por completo al control de la Unión Europea.

Por lo que se refiere a la revisión del Título V del

Tratado, hay cosas absolutamente necesarias como puede ser la concreción de la situación de la UEO con relación a la Unión Europea, pero también existen propuestas menos defendibles. Por ejemplo, la de nombrar a una personalidad para que, valga la redundancia, "personifique" la PESC no parece acertada, al menos mientras la PESC se mantenga en el ámbito intergubernamental. Su papel sería muy difícil de desempeñar salvo que "Mr. PESC" fuera un mero portavoz. E incluso en ese caso habría que decidir de quién: de la Presidencia?, del Consejo?

Otra propuesta discutible es la que se refiere a la necesidad de prever una mayor intervención del Parlamento europeo en el desarrollo de la PESC. Esto que, a primera vista, puede parecer como algo que redundaría en favor de un más alto grado de democratización de la Unión, no hay que olvidar que 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.

Estas y otras cuestiones están siendo examinadas y sobre ellas deberá pronunciarse la CIG iniciada en 1996. Los "euroescépticos" consideran que, en estas materias, es imposible poner de acuerdo a quince Estados con muchos siglos de historia a sus espaldas y con filias y fobias seculares -entre ellos y con relación a terceros- que no se pueden borrar de una día para otro. España puso el grito en el cielo cuando con motivo del denominado "asunto del fletán negro" los ingleses hicieron causa común con los canadienses. ¿Donde estaba la solidaridad comunitaria? Sin embargo no hay que olvidar que Canadá, no por hazar sino con el respaldo de muchos años de historia, pertenece a la Commonwealth, es decir, a una institución que reconoce a la Reina de Inglaterra como soberana común. ¿Cómo se podía pensar que los ingleses fueran a preferir las tesis españolas? En este sentido, es preciso plantearse qué hubiera sucedido si cuando la "guerra de las Malvinas" España hubiera sido miembro de la Comunidad. ¿Se habría colocado al lado de Inglaterra? Es suficiente recordar los lazos de todo tipo que desde hace siglos unen a España con Argentina y la cuestión de Gibraltar que, también desde hace siglos, separa a España de Inglaterra, para imaginar cuál habría sido la posición española.

Frente a los "euroescépticos", los "muy europeístas" creen que la solución puede venir de la mano de la comunitarización de la PESC, es decir, de la sustitución de la regla de la unanimidad por la de la mayoría. Sin embargo, una actitud prudente lleva a pensar que, puesto que la unanimidad no parece fácil de obtener, pretender forzar a una minoría disidente a aceptar lo que impone la mayoría -sobre todo en temas especialmente delicados en términos de soberanía como pueden ser los que aborde la PESC- puede resultar contraproducente y convertirse en un factor de desestabilización que -como desde el principio se ha temido- pueda dar al traste con lo hasta ahora

adquirido. Concretamente, un país como el nuestro, carente de un peso específico suficientemente grande dentro de la Unión pero con intereses políticos concretos y bien arraigados a lo largo de siglos -que no siempre coinciden con los de la Unión- no debe aceptar un sistema en el que una minoría -¿el Sur?- se vea obligada a actuar en el sentido decidido por la mayoría. Tal vez un sistema de doble mayoría -votos y población representada- fuera más aceptable pero aún así es muy discutible. En cualquier caso, la solución en el próximo número ya que, según parece, de aquí a junio de 1997 -en Amsterdam- todo tendrá que estar decidido.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- A. CAHEN, "L'Union de l'Europe Occidentale (UEO) et la mise en oeuvre de la future défense commune de l'Union Européenne", en *Revue du Marché Commun* nº 394 (1996), pp. 21 y ss.
- L. CARTOU, *L'Union européenne*, 2ª Ed. Paris, Dalloz, 1996.
- M. CORRAL SUÁREZ, "Algunas consideraciones sobre la integración de la UEO en la Unión europea", en *Revista de Estudios Europeos* 1994, nº 7, pp. 15 y ss.
- C. GUTIÉRREZ ESPADA, *El sistema institucional de la Unión Europea*. Madrid, Tecnos, 1993.
- A.A. HERRERO DE LA FUENTE, "La Política exterior y de seguridad común de la Unión europea", en *La construcción europea*. Palencia, UNED, 1995.
- 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.
- , "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.
- PARLAMENTO EUROPEO, "Perspectivas de una política exterior y de seguridad común de la Unión europea después de Maastricht", *Serie Política* nº 2. Estrasburgo, Octubre 1992.
- A. REMIRO BROTONS, "Consideraciones sobre la Conferencia intergubernamental de 1996", en *Gaceta Jurídica de la CEE*, Boletín-110 (1996), pp. 7 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.
- SECRETARÍA GENERAL DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Conferencia intergubernamental de 1996. Informe del Grupo de Reflexión y otras referencias documentales*. Bruselas, diciembre de 1995.
- 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.
- A. TIZANO y D. VIGNES, *Code de l'Union européenne*. Bruxelles, Bruylant, 1996.