

CONSIDERACIONES SOBRE LA POLITICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMUN DE LA UNION EUROPEA*

Juan José Martín Arribas
Profesor de Derecho Internacional Público

SUMARIO

I. INTRODUCCION. II. LOS OBJETIVOS. III. LOS MECANISMOS O PROCEDIMIENTOS: 1. LA COOPERACION SISTEMATICA. 2. LAS ACCIONES COMUNES. IV. LAS OBLIGACIONES ESTATALES: 1. LAS OBLIGACIONES GENERALES. 2. LAS OBLIGACIONES ESPECIFICAS. 3. LAS OBLIGACIONES DE LA PRESIDENCIA. V. EL SISTEMA INSTITUCIONAL: 1. EL CONSEJO EUROPEO. 2. EL CONSEJO DE MINISTROS. 3. LA COMISION EUROPEA. 4. EL PARLAMENTO EUROPEO. 5. EL TRIBUNAL DE JUSTICIA. 6. EL TRIBUNAL DE CUENTAS. 7. EL COMITE POLITICO. VI. LA PESC EN RELACION CON OTRAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES: 1. LA UNION EUROPEA OCCIDENTAL. 2. LA ORGANIZACION DEL TRATADO DEL ATLANTICO NORTE. 3. LA CONFERENCIA DE SEGURIDAD Y COOPERACION EN EUROPA. 4. LA ORGANIZACION DE NACIONES UNIDAS. VII. ALGUNAS PERSPECTIVAS DE FUTURO: 1. LA REVISION. 2. EL EUROCORPS, LA MARINA Y OTRAS COLABORACIONES MILITARES. 4. LOS ARMAMENTOS. VII. CONSIDERACIONES FINALES.

I. INTRODUCCION

El Tratado de Maastricht (1) ha establecido las bases para responder a desafíos tan relevantes como la Unión Económica y Monetaria (2) y la cooperación de los

(1) Vid., su publicación en DOCE. de 224 de 31 de agosto de 1992. Su firma tuvo lugar el 17 de febrero de 1992 y entró en vigor el 1 de noviembre de 1993, tras haber superado serios contratiempos en los distintos procedimientos de ratificación, celebrados en concordancia con su artículo R de las disposiciones finales del Título VII: los dos referendos daneses (el no del 2 de junio de 1992, y el sí de 18 de mayo de 1993), el irlandés (18 de junio de 1992), el francés (20 de septiembre de 1992, con un sí del 51.05% de los votos), las dificultades del Premier Major en el parlamento británico y el control que ejerció el Tribunal Constitucional alemán fueron, sin duda, los más notables.

(2) Sobre este tema puede consultarse Dourousset, M., *Les politiques communautaires*, París, Ellipses, 1992, p. 201-210. de Boissieu, C., «L'Union économique et monétaire», *Regards sur l'actualité*, nº 180, 1992, p. 51-60. OFCE, «Maastricht: les enjeux de la monnaie unique», *Lettre de l'OFCE*, nº 96, 1992.

* Este Estudio fue publicado en la Gaceta Jurídica de la CEE, B-95, junio 94 y B-96, julio/agosto 94.

Revista Española de Derecho Militar. Núm. 62, julio-diciembre, 1993.

Estados miembros en materias de interior y de justicia (3) y, al propio tiempo, ha creado la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) como uno de los tres pilares de la Unión Europea (4) que ha de permitirle afirmar su identidad en el ámbito internacional, finalidad esta que constituye uno de los grandes objetivos de la Unión (5).

Diseñada como una política global y progresiva en tanto en cuanto pretende abarcar todas las áreas concernientes a la política exterior y de seguridad, y, a su vez, permite desarrollarse gradualmente en función de las necesidades que haya que satisfacer en cada momento (6), la PESC, desde una perspectiva predominantemente política, sucede a la anterior Cooperación Política Europea (CPE) (7) que, constituyendo básicamente un sistema de consultas y de coordinación de las políticas exteriores de los Estados miembros y, por lo tanto, permaneciendo al margen de las instituciones comunitarias, adolecía de ciertas limitaciones y daba un insuficiente tratamiento a los temas de la seguridad y de la defensa.

Sin embargo, el camino que se ha seguido para alcanzar este compromiso ha estado jalonado de novedosos acontecimientos internacionales y en él han debido franquearse serios obstáculos como consecuencia de las diferencias de criterio estrictamente comunitarias (8).

(3) Vid., entre otros, Doutriaux, Y., *Le Traité sur l'Union Européenne*, París, Armand Colin, 1992, p. 221-230.

(4) Junio al pilar de la Comunidad Europea, el Tratado de Maastricht introduce otros dos pilares mediante las nuevas disposiciones de los títulos V y VI que hacen referencia respectivamente a la política exterior y de seguridad común (PESC) y a la cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior (CJAI). Estos dos nuevos pilares se yuxtaponen en el seno de la Unión al pilar comunitario.

(5) Así se recoge en el párrafo 2º del artículo B de las disposiciones comunes del título I.

(6) En esta dirección parecen ir las conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo celebrado en Bruselas el 29 de octubre de 1993, al señalar que la PESC cubre todos los aspectos de la seguridad y que su desarrollo se hará gradualmente y de una manera pragmática en función de la importancia de los intereses comunes a todos los Estados miembros.

(7) En nuestra doctrina ha sido definida como un conjunto de prácticas y mecanismos institucionales de que se sirven los Estados miembros de las Comunidades Europeas para, por medio de una concertación en el dominio de las relaciones exteriores, avanzar en el camino de la integración política y, en cierta medida, paliar los inconvenientes causados por la carencia de esta plena integración (Molina del Pozo, C.-F., *Manual de Derecho de la Comunidad Europea*, 2ª ed., Madrid, Trivium, 1990, p. 197). Ha sido estudiada desde la perspectiva de la participación de España en la misma (Aldecoa Luzarraga, F., *La Unión Europea y la reforma de la Comunidad Europea*, Madrid, Fundación IESA, 1985, p. 40 y ss), o de las innovaciones que produjo el Acta Única Europea (Beneyto, J.-M., *Europa 1992. El Acta Única Europea: Mercado interior y cooperación política europea*, Madrid, Civitas, 1989, p. 256 y ss). En todo caso, la literatura jurídica española sobre la cooperación política europea es bastante abundante.

(8) Vid., Lodge, J., "The European Community Foreign and Security Policy after Maastricht. New Problems and Dynamics", en *Vers une nouvelle Europe?*, publicado bajo la dirección de Mario Telo, Bruselas, Editions de l'Université de Bruxelles, 1992, p. 111-131.

En efecto, a partir de 1945 y con el fracaso de la Comunidad Europea de defensa (CED) (9), el tema de la defensa europea casi permanecía estancada, siendo fundamentalmente una responsabilidad de la Organización del Atlántico Norte (OTAN) (10). Con la desaparición de la amenaza militar soviética, que durante la última cuarentena de años había constituido la principal justificación de todo el sistema, los cimientos en los que descansaba la seguridad europea se han visto seriamente afectados, al menos por cuatro variables nuevas que han trastocado la anterior realidad internacional, fruto, en buen grado, de la Conferencia de Yalta. Una, la reunificación alemana que ha acentuado la influencia de este coloso económico en Europa, al incrementar sus dimensiones geográficas y, por supuesto, su peso político-militar (11). Dos, con la desintegración de la Unión Soviética han nacido nuevos Estados, sus antiguos satélites pretenden alcanzar las mismas cuotas de bienestar occidental inyectando profundos cambios socioeconómicos y políticos, se ha creado la Comunidad de Estados Independientes generándose enormes y complejas tensiones con riesgos internacionales permanentes (12).

Tres, en el Mediterráneo, al lado de problemas que nos recuerdan en mucho la situación de preguerra existente con anterioridad a las dos grandes contiendas mundiales, la debilidad de los regímenes norteafricanos comienza a poner en jaque el *status quo* de la zona (13). Cuatro, como la crisis económica por la que atravesamos ha afectado a casi todos, los Estados Unidos de América han incluido, entre sus medidas económicas de reajuste, la aminoración de las partidas militares suponiendo, en concreto, una reducción y una reestructuración de sus fuerzas armadas en Europa (14).

(9) Vid., entre otros, Fursdon, E., *The European Defence Community: A History*, Londres, Macmillan, 1980.

(10) Vid., a modo de aproximación, en cuanto se refiere a manuales en nuestra doctrina Díez de Velasco, M., *Instituciones de Derecho Internacional Público, Tomo II, Organizaciones Internacionales*, séptima ed., Madrid, Tecnos, 1990, p. 292 y ss.

(11) Sobre la nueva Alemania existen interesantes monografías, como Fritsch-Bournazel, R., *L'Allemagne unie dans la nouvelle Europe*, Bruxelles, Editions Complexe, 1991. Nicolas, F., y Stak, H., *L'Allemagne. Une nouvelle hégémonie*, París, Dunod, 1992.

(12) Esta cuestión puede ampliarse con Carrere d'Encausse, H., *La gloire des nations ou de la fin de l'Empire soviétique*, París, Fayard, 1990. Moisi, D., y Rupnik, J., *Le nouveau continent, plaidoyer pour une Europe renaissante*, París, Calmann-Lévy, 1991. Seewann, G., *Minderheitenfragen in Südosteuropa*, Munich, Oldenbourg, 1992.

(13) Eyal, J., *Europa and Yugoslavia: Lessons from a Failure*, Londres, The Royal United Services Institute for Defence Studies, 1993. Feron, B., *Yougoslavie. Origines d'un conflit*, París, Le Monde-Editions, 1993. Stark, H., *Les Balkans. Le retour de la guerre en Europe*, París, Dunod, 1993. Libal, W., *Das Ende Jugoslawiens*, Viena, Europa-Verlag, 1991. Reguieg, M., "Géostratégie et géopolitique dans la région Méditerranéenne", *Revue Algérienne des Relations Internationales*, nº 5, 1987, p. 73-84.

(14) Vid., por ejemplo, Chaigneau, P., *Europe: La nouvelle donne stratégique*, Berger-Levrault International, París, 1993. Moreno Izquierdo, R., "El Pentágono después de la guerra fría", *Revista Española de Defensa*, año 6, nº 69, noviembre de 1993, p. 52-57. Dumoulin, A., "La fermeture d'installations américaines en Europe", *Revue de Défense Nationale*, diciembre 1992, p. 37-51. Snider, M-D., "US. military forces in Europe: how low can we go?", *Survival*, vol. 34, nº 4, invierno 1992-93, p. 24-39.

A nivel comunitario, las diferencias de criterio entre los países atlantistas, neutralistas y europeístas acerca de esta política europea no sólo se limaron gracias al esfuerzo de todos (15), sino también por la actitud conciliadora de algunos pequeños países como Luxemburgo, quien tras seis meses de negociaciones y como colofón a su presidencia, en la reunión del Consejo Europeo del 28 y del 29 de junio de 1991, consiguió alcanzar, entre otros logros, un compromiso sobre la PESC (16). El proyecto de Tratado de la presidencia holandesa que había tomado el relevo al anterior, aunque reforzaba el sistema institucional único, suprimía la división de los tres pilares de la Unión y establecía un marco mucho más amplio en las actuaciones exteriores de la Comunidad (17), fue rechazado por los ministros de Asuntos Exteriores de los doce en septiembre de 1991, en beneficio del proyecto luxemburgués que serviría de base para el Consejo Europeo de Maastricht.

Con motivo de la cumbre atlántica celebrada en Roma los días 7 y 8 de noviembre de 1991, tras un interesante debate, el conjunto de los aliados aceptó una identidad europea en materia de seguridad y de defensa con una gran interdependencia entre las instituciones europeas y las noratlánticas (18). Un mes antes, dos propuestas, la italo-británica del día 4, en la que se dejaba una puerta abierta a una política europea de defensa común teniendo en cuenta sobre todo

(15) Sobre el tema de las negociaciones que han culminado en la creación de la PESC pueden consultarse entre otros, Remacle, E., *Les négociations sur la politique étrangère et de sécurité commune de la Communauté Européenne*, Bruselas, GRIP, 1991. De Gucht, K., y Keukeleire, S., "The European Security Architecture. The Role of the European Community", *Studia Diplomatica*, vol. XLIV, nº 6, 1991, p. 29-90. Abellán Honrubia, V., "Presupuestos de una política común en materia de relaciones exteriores y de seguridad", *R.I.E.*, vol. 19, nº 1, enero-abril 1992, p. 223-231. Menon, A., Forster, A., y Wallace, W., "A common European defence?", *Survival*, vol. 34, nº 3, otoño de 1992, p. 98-118.

(16) Además del marco institucional que en líneas generales se ha mantenido con posterioridad, se determinaban tres tipos de actuaciones en el campo de la PESC (la cooperación que permitiría definir posiciones comunes mediante el sistema de unanimidad, las acciones comunes, y la seguridad articulada con la UEO y respetando las competencias de la OTAN y los compromisos bilaterales o multilaterales) y un listado de materias en las que deberían emprenderse acciones comunes (la cooperación industrial y tecnológica en el campo de los armamentos, la transferencia de tecnología militar a terceros, la no proliferación de los armamentos, las negociaciones sobre este tema en el marco de la CSCE, la participación en operaciones de mantenimiento de la paz en el marco de la ONU, la participación en actuaciones de orden humanitario, las relaciones con la URSS o las relaciones transatlánticas eran las más importantes).

(17) Abarcaba también la política comercial y la cooperación al desarrollo en la misma línea que había marcado la Comisión Europea. Vid., Comisión de las Comunidades Europeas, *Union politique. Avis de la Commission*, Luxemburgo, OPOCE, 1990.

(18) *Declaración de Roma sobre la paz y la cooperación publicada por los jefes de Estado y de Gobierno que participaron en la reunión del Consejo Atlántico Norte en Roma los días 7 y 8 de noviembre de 1991*, OTAN, comunicado de prensa S-1 (91) 86, Bruselas, 8 de noviembre de 1991.

la OTAN (19), y la franco-alemana, del 14, que, tomando como base el documento luxemburgués, propugnaba una defensa común en la que el papel de la Unión Europea Occidental (UEO) (20) debía ser mucho más relevante que el de la OTAN (21), ponían de manifiesto, en concreto, las divergencias más significativas que quedaban necesariamente por superar.

Como colofón a las negociaciones que se desarrollaron a lo largo de 1991, el Tratado de Maastricht establece una política exterior y de seguridad común que va a regirse por las disposiciones del título V (22), donde, como cuestiones más relevantes, se determinan el logro de una serie de objetivos (II), los mecanismos o medios para alcanzarlos (III), las obligaciones que se comprometen a cumplir los Estados miembros (IV), un sistema institucional que haga factible su funcionamiento (V), y su relación con otras Organizaciones Internacionales (VI). Partiendo de esta normativa y teniendo en cuenta otras variables que sintonizan con ella, cabe plantearse alguna de las perspectivas de futuro que en este momento se vislumbran (VII).

II. LOS OBJETIVOS

En términos generales, los objetivos de la PESC se encaminan a defender sus intereses y principios comunes, la defensa de la Unión y de sus miembros, así como a fortalecer la seguridad internacional.

Siguiendo el articulado del Tratado de la Unión puede afirmarse que son, en concreto, los siguientes: a) La defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales y de la independencia de la Unión. b) El fortalecimiento de la seguridad de la Unión y de sus Estados miembros en todas sus formas. c) El mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales, de conformidad con los principios de la Carta de Naciones Unidas, con los principios del Acta Final de Helsinki y con los objetivos de la Carta de París. d) El fomento de la cooperación internacional. e) El desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado

(19) Vid., *Declaration on European Security and Defence*, Londres-Roma, 4 de octubre de 1991. De Michelis, G., "Défense Européenne et défense de l'Europe", *Studia Diplomatica*, vol. XLIV, nº 4, 1991, p. 37-40. De Meulenaere, M., "CEE: Négociations relancées sur l'union politique", *L'Echo*, 8 de octubre de 1991.

(20) Vid., a modo de aproximación, en cuanto se refiere a manuales en nuestra doctrina Díez de Velasco, M., *Instituciones de Derecho Internacional Público, Tomo II, Organizaciones Internacionales*, séptima ed., Madrid, 1990, p. 292 y ss.

(21) Publicada en "EUROPA/Documents", nº 1737 y 1738, *Agence Europe*, 18 de octubre de 1991. Vid., "Botschaft zur gemeinsamen europäischen Aussen- und Sicherheitspolitik von Bundeskanzler Helmut Kohl und dem Präsidenten der Französischen Republik, François Mitterrand, and den amtierenden Vorsitzenden des Europäischen Rates, Ruud Lubbers, vom 14 Oktober 1991", *Europa-Archiv*, nº 46, 1991, p. 571-574.

(22) Según el artículo J de este título.

de Derecho, así como el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales (23).

En realidad se trata de objetivos relativamente clásicos que en algunos supuestos ya se contemplaban en el preámbulo del Acta Unica Europea (letras a) y e)), en otros se inspira en el principio de la cooperación internacional (letras c) y d)), ya recogido en numerosos textos internacionales y, en fin, el de carácter más novedoso lo representa, sin lugar a dudas, el objetivo del fortalecimiento de la seguridad de la Unión Europea y de sus Estados miembros (letra b).

Con razón su redacción ha sido objeto de algunas críticas doctrinales debido al generalismo de algunos de sus enunciados, su limitación, así como su reiteración en relación con otros textos que temporalmente preceden al Tratado de Maastricht (24). También se ha escrito que se trata de objetivos universales y abstractos cuya aplicación contingente es susceptible de interpretaciones divergentes atendiendo a intereses geopolíticos, económicos o culturales, tradiciones y costes de los diferentes Estados miembros de la Comunidad Europea (25). Pero, siendo cierto todo lo anterior, no conviene olvidar el contexto en que fue llevado a cabo su redacción, las circunstancias y los intereses estatales en juego, de manera que si bien no es la más perfecta, sí es la posible, y, en su abstracción y en su inconcreción radica la miseria y la grandeza de la PESC (26).

III. LOS MECANISMOS O PROCEDIMIENTOS

Para llevar a cabo estos objetivos se prevén dos *mecanismos o procedimientos*: uno consiste en la cooperación sistemática entre los Estados miembros, y otro supone el desarrollo de *acciones comunes* en aquellos ámbitos en los que los Estados miembros tengan intereses importantes en común (27).

Ambos procedimientos han sido el fruto consumado de laboriosas negociaciones en las que, como ya se ha puesto de manifiesto en la introducción, han incidido posturas estatales contrapuestas. Este resultado del consenso es sin duda más realista y, a la larga más práctico, al establecer la cooperación de los Estados

(23) Así se establece en el número 2 del artículo J 1, del título V.

(24) En este sentido se ha pronunciado Sánchez Rodríguez, L. I. «La política exterior y de seguridad común en el Tratado de la Unión Europea», *Gaceta Jurídica CEE*, D-18, 1992, pág. 97-130, esp. p. 1-98-109.

(25) Vid, en este sentido, Remiro Brotons, A., *Breve diccionario del Tratado de la Unión Europea*, Madrid, A/F, p. 209.

(26) A título de ejemplo, el profesor Sánchez Rodríguez encuentra también varios puntos positivos, como la defensa del denominado principio democrático en el orden internacional, su subordinación a textos internacionales de más alto rango jurídico y político, o la expresión «independencia de la Unión». Vid; Sánchez Rodríguez, L. I., «La Unión Europea y su política exterior y de seguridad». R.I.E., Vol. 20, nº 3, sep-dic. 1993. p. 773-796, esp. p. 777.

(27) Este es el sentido en el que aparece redactado el número 3 del artículo J. 1.

de la Unión en todos los casos, si bien, deberán establecerse acciones comunes en aquellos campos en los que tengan intereses importantes en común siempre que sea necesario. En definitiva, con estos mecanismos, la PESC será, como acertadamente han afirmado Terrenoire y Raoux (28), aquella que los europeos quieran darse.

1. La cooperación sistemática

La instauración de una cooperación sistemática entre los Estados miembros para el desarrollo de esta política se inspira en el artículo 30 del Acta Unica (29), disposición, que por lo demás, ha quedado derogada en el propio articulado del Tratado de la Unión (30), así como en varios documentos comunitarios internos (31).

Esta cooperación debe realizarse generalmente mediante dos tipos de actuaciones, a saber, el informarse mutuamente y concertarse en el seno del Consejo sobre cualquier cuestión de política exterior y de seguridad que revista un interés general. Con ello se pretende garantizar que su influencia combinada se ejerza del modo más eficaz mediante una acción coordinada y convergente (32).

Particularmente, y cuando lo considere necesario, el Consejo debe definir una posición común, lo que obliga a los Estados a desarrollar políticas nacionales en concordancia con las políticas comunes. También en el seno de las Organizaciones internacionales o con motivo de la celebración de conferencias internacionales, los Estados tienen que defender posiciones comunes ya participen todos o tan sólo algunos de ellos.

2. Las acciones comunes

La noción de acción común supone un concepto nuevo que constituye el pivot de la reforma del Tratado en la medida en que la Comunidad debe tener una

(28) Cf., Terrenoire, A., y Raoux, A., *L'Europe et Maastricht: le pour et le contre*, París, Le Cherche Midi Editeur, 1992, p. 113.

(29) Los doce números de este artículo 30 regulaban la cooperación europea en materia de política exterior.

(30) Así se establece en el párrafo 2 del artículo P del título VII referente a las disposiciones finales: "Quedan derogados el artículo 2, el apartado 2 del artículo 3 y el título III del Acta Unica Europea, firmada en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986 y en La Haya el 28 de febrero de 1986".

(31) El informe Galluzzi de 1987 sobre *las dimensiones estratégicas de una política europea de seguridad*, una resolución del Parlamento Europeo de 1988 sobre *las perspectivas de una cooperación en materia de política de seguridad en el marco de una cooperación política europea*, tratando las relaciones entre la CEE y la UEO, la declaración de los doce jefes de Estado y de gobierno de 1988 sobre *el papel internacional de la Comunidad Europea*, las dos resoluciones del Parlamento Europeo de 1989 sobre *las exportaciones europeas de armamentos y sobre la seguridad europea*.

(32) Tal y como se contempla en el número 1 del artículo J 2.

verdadera política exterior (33). En los diferentes proyectos presentados con anterioridad a la reunión de Maastricht se enumeraba, en un anexo al Tratado, un listado no exhaustivo de materias en las que los Estados miembros tienen intereses esenciales en común (34), algo que finalmente no cuajó en el definitivo Tratado. Sin embargo, el Consejo Europeo aprobó el 29 de octubre de 1993 una primera lista de temas sobre los que la Unión Europea podrá adoptar acciones comunes, a saber, la promoción de la estabilidad y de la paz en Europa, los asuntos de Oriente Próximo, de Sudáfrica, de la Ex-Yugoslavia y de Rusia.

El procedimiento que se diseña al objeto de adoptar una acción común en los ámbitos de la PESC puede resumirse *grosso modo* como sigue. Primero, el Consejo de Ministros decide qué cuestión de la PESC será objeto de una acción común. Después, fija su alcance preciso, los objetivos que la Unión se asigne a llevarla a cabo, los medios, los procedimientos, las condiciones y, en caso necesario, el tiempo para su ejecución (35). En tercer lugar, concreta las materias sobre las cuales puede tomarse decisiones por mayoría cualificada, ponderándose el voto de los miembros según lo estipulado en el apartado 2 del artículo 148 del tratado de la Comunidad Europea (36), considerándose que los acuerdos han sido adoptados cuando se reúnan como mínimo 54 votos que expresen la voluntad favorable de al menos 8 miembros (37). En su consecuencia, este procedimiento pone de manifiesto las fuertes reticencias estatales para consentir menoscabos en su soberanía. *De facto*, en lo que respecta a la toma de decisiones, se sigue, por regla general, el criterio de la unanimidad. Así, el Consejo Europeo no conoce otra forma de decidir dentro de su marco competencial. El Consejo de Ministros, por su parte, debe decidir por unanimidad, a salvo que se trate de cuestiones de procedimiento o a la hora de adoptar una acción común o su desarrollo (38). La mayoría cualificada queda jurídicamente muy reducida y una vez que el Consejo de Ministros así lo haya decidido caso por caso. La práctica futura deberá mostrarnos en qué medida van a utilizarse uno u otro sistema de adopción de decisiones, puesto que en una declaración aneja al Tratado se flexibiliza hasta cierto punto la separación tan rígida que, a primera vista, puede parecer que existe entre ambos, al convenirse que, para todas las decisiones que requieran unanimidad, los Estados miembros evitarán impedir, en la medida de lo posible, que haya unanimidad cuando una mayoría cualificada se muestre favorable a la decisión

(33) Cf., Terrenoire, A., y Raoux, A., *L'Europe et Maastricht: le pour et le contre*, París, Le Cherche Midi Editeur, 1992, p. 110.

(34) Vid., *supra* not. 1, p. 6, en lo que respecta al proyecto luxemburgués.

(35) Párrafo 1 del artículo J. 3.

(36) En este artículo se ponderan los votos de los miembros del modo siguiente: Alemania, Francia, Reino Unido e Italia 10, 8 España, 5 Bélgica, Grecia, Países Bajos y Portugal, 3 Dinamarca e Irlanda y 2 Luxemburgo.

(37) Vid., en este sentido el párrafo 2º, del número 2 del artículo J. 3.

(38) Según el párrafo 2 del artículo J. 8 en relación con el párrafo 2 del artículo J. 3.

(39). En todo caso, se trata de una de las muchas expresiones ambiguas de marcado carácter político, con las que sus redactores pretendieron limar asperezas y acortar distancias entre las posiciones de las partes negociadoras, pero que, en la práctica, suponen una tregua en las discusiones que han de seguirse al tratar cuestiones más concretas y que afecten al desarrollo de la PESC.

Por otra parte, si se produjera un cambio de circunstancias con clara incidencia sobre un asunto objeto de una acción común, el Consejo tiene que revisar los principios y objetivos de dicha acción y adoptar las decisiones necesarias. La acción común se mantendrá en tanto el Consejo no se haya pronunciado. Las acciones comunes vinculan a los Estados miembros tanto en lo que respecta a la adopción de sus posiciones cuanto al desarrollo de sus acciones. Siempre que exista un plan para adoptar una posición nacional o emprender una acción común, debe informarse en un plazo en el que se permita, cuando sea necesario, una concertación previa en el seno del Consejo, con la salvedad de las medidas que supongan una mera transposición de las decisiones del Consejo al ámbito nacional (40). Se potencia así que el propio Consejo y los otros Estados miembros conozcan en qué medida los otros Estados miembros han aplicado correctamente la acción común.

Sin embargo, en caso de imperiosa necesidad derivada de la evolución de la situación y a falta de una decisión del Consejo, los Estados miembros pueden adoptar con carácter de urgencia las medidas necesarias, teniendo en cuenta los objetivos generales de la acción común (41). Se deja, por lo tanto, que cualquier Estado miembro adopte medidas *per se*, siempre y cuando coincidan dos exigencias, cuya presencia debe ser cumulativa y suponen una *conditio sine qua non* para que se adopten tales medidas: la objetiva o producida por la evolución de la situación, y la subjetiva o que el Consejo no decida.

Por último y habida cuenta de que este tipo de acciones se fundamenta sobre todo en los medios de que dispongan los Estados, se establece una cláusula *opting-out* por la cual cualquier Estado miembro que tenga dificultades importantes para aplicar una acción común debe solicitar al Consejo que delibere y busque soluciones adecuadas, que en ningún caso pueden ser contrarias a los objetivos de la acción ni mermar su eficacia (42).

IV. LAS OBLIGACIONES ESTATALES

Básicamente en el Tratado de Maastricht se diseña un elenco de obligaciones generales para los Estados miembros, junto con deberes específicos de di-

(39) Se trata de la *Declaración relativa a los votos en el ámbito de la PESC*.

(40) Así se establece en los números 3, 4 y 5 del artículo J. 3.

(41) Este es el contenido del número 6 del artículo J. 3.

(42) Según el número 7 del artículo J. 3.

versa índole, entre los que resaltan por su indiscutible interés aquellos que entran de lleno en el papel que juega el Estado miembro que ejerce la presidencia.

1. Las obligaciones generales

Además de definir y realizar la PESC (43), los Estados se obligan, desde una óptica positiva, a apoyar activamente y sin reservas esta política, con espíritu de lealtad y solidaridad mutua, y, del lado negativo, a abstenerse de toda acción contraria a los intereses de la Unión o que pueda perjudicar a su eficacia como fuerza cohesionada en las relaciones internacionales (44). Se trata de obligaciones con un alcance tan abstracto que no se hallan muy lejos de las declaraciones de principios que dan a menudo cobertura y apoyo jurídico a otra normativa mucho más concreta y específica.

El Tratado de la Unión establece para todos los Estados la obligación general de cooperar para garantizar el respeto y la ejecución de las posiciones comunes y de las acciones comunes que haya adoptado el Consejo (45). Esta cooperación puede realizarse principalmente mediante tres tipos de actuaciones, a saber, mediante el intercambio de información, la realización de valoraciones comunes y la contribución a la ejecución de las disposiciones referentes a la ciudadanía de la Unión (46).

También deben coordinar sus actuaciones y defender posiciones comunes en el seno de las Organizaciones internacionales y de las Conferencias internacionales (47), así como informar a aquellos miembros que no estén representados en ellas (48).

2. Las obligaciones específicas

Entre los compromisos específicos, los Estados miembros deben velar por la conformidad de sus políticas nacionales con las posiciones comunes (49), informarse mutuamente y concertarse en el seno del Consejo a fin de conseguir una

(43) En este sentido el número 1 del artículo J. 1 del título V.

(44) Así se prescribe en el número 4 del artículo J. 1 del título V. (45) De acuerdo con el párrafo 1º del artículo J. 6, las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros y las delegaciones de la Comisión en los terceros países y en las Conferencias internacionales, así como sus representantes ante las Organizaciones internacionales, cooperarán para garantizar el respeto y la ejecución de las posiciones comunes y de las acciones comunes que haya adoptado el Consejo.

(46) Tal y como se deduce del párrafo 2º del artículo J. 6 en relación con el artículo 8 C.

(47) Según se desprende del número 3 del artículo J. 2. y artículo J. 6.

(48) Vid., en este sentido el número 4 del artículo J. 5.

(49) Párrafo 2 del número 2 del artículo J. 2.

cooperación sistemática (50), velar por la seguridad de la Unión, incluyendo en un futuro la definición de una política de defensa común, que podría conducir en su momento a una defensa común (51), informar al Consejo de las medidas urgentes que adopten en caso de imperiosa necesidad derivada de la evolución de la situación y a falta de una decisión del Consejo (52).

Son compromisos estrechamente interconexiónados con los objetivos que persigue la PESC, sirven al mismo tiempo para hacer funcionar correctamente los mecanismos necesarios para su aplicación, y, en suma, para posibilitar la aplicación de las políticas de acuerdo con un sistema institucional que permite a los Estados miembros maniobrar con un alto grado de flexibilidad. En esta línea sería deseable que este primer estadio de la seguridad europea fuera concretándose paulatinamente con el transcurso del tiempo.

3. Las obligaciones de la presidencia

La presidencia asume la representación de la Unión, tiene la responsabilidad de ejecutar las acciones comunes y, en principio, expresa en las Organizaciones internacionales y en las Conferencias internacionales la posición de la Unión. Para ello, cuenta con la Comisión Europea y con la asistencia del Estado miembro que le ha precedido en el desempeño de la presidencia anterior y de aquel que va a ocupar la siguiente (53). La institucionalización de la *troika* en esta política, junto a la colaboración o asociación de la Comisión pretenden dar sin duda cierto grado de continuidad a la labor de la presidencia y, sobre todo, fomentar el principio de coherencia en el desempeño de sus tareas; algo nada fácil de conseguir debido, entre otras cosas, a las deficiencias propias de este sistema, así como a la existencia de una pluralidad de intereses en juego.

Tiene también que consultar al Parlamento Europeo sobre lo principal y lo básico de la PESC y velar porque se tengan debidamente en cuenta sus opiniones, expresión suficientemente ambigua que en realidad difumina hasta el extremo esta obligación en la que el grado de cumplimiento va a depender de la interpretación, muchas veces subjetiva, del Estado que ocupe la presidencia. Junto con la Comisión debe mantener regularmente informado al Parlamento sobre el desarrollo de la PESC, con lo cual la práctica y la habilidad con la que se mueva esta institución van a mostrar con qué regularidad se produce esta información, en qué supuestos y hasta dónde. Por lo demás, el papel meramente subsidiario que se otorga aquí al Parlamento Europeo nos da una cierta idea de hasta qué punto los Estados miembros en esta esfera defienden celosamente su soberanía.

(50) De acuerdo con el número 1 del artículo J. 2.

(51) El artículo J. 4 como fruto del consenso entre las posturas anglo-italiana y franco-alemana supone pues un primer paso en el ámbito defensivo.

(52) Número 6 del artículo J. 3.

(53) Párrafo primero del número 4 del artículo J. 5.

V. EL SISTEMA INSTITUCIONAL

El sistema institucional que diseña el Tratado de Maastricht es único para todo el conjunto de la Unión. Por ello, tanto el artículo 4 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea referente a las instituciones que actuando dentro de los límites de sus competencias deben realizar las funciones asignadas a la Comunidad, cuanto el artículo D de las disposiciones comunes en lo que concierne al Consejo Europeo tienen aquí aplicación. Con ello se quiere garantizar, dentro del respeto y del desarrollo del acervo comunitario, la coherencia (54) y la continuidad de las acciones que se emprendan para alcanzar sus objetivos (55).

De ellas, el Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión y el Tribunal de Justicia deben ejercer sus competencias en las condiciones y para los fines previstos, por una parte, en las disposiciones de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y de los Tratados y actos subsiguientes que los han modificado o complementado y, por otra parte, en las demás disposiciones del presente Tratado (56). Significa que estas instituciones si bien forman parte de este sistema único, detentan diferentes competencias según se trate de la Comunidad o de los otros dos pilares que conforman el Tratado.

1. El Consejo Europeo

El Consejo Europeo es, a nivel general, la institución que da a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo, define sus orientaciones políticas generales, y, en particular, los principios y las orientaciones generales de la política exterior y de seguridad común (57), lo cual entra dentro de la lógica natural del organigrama institucional, habida cuenta de que ya desde su creación *de facto* en diciembre del año 1974, pasando por su institucionalización gracias al Acta Unica Europea, viene desempeñando este tipo de tareas y lo más significativo que se ha hecho ha sido reconocer la aplicación concreta de sus competencias al campo de la PESC.

(54) El principio de la actuación coherente rige y se impone en toda la PESC: afecta al conjunto de la acción exterior, juega entre las políticas comunitarias y las acciones comunes, en la acción de la presidencia, la Comisión y los Estados miembros, e incluso entre las conclusiones de los diferentes Consejos de Ministros (de exteriores, de economía, de medio ambiente,...) que traten aspectos concernientes a las relaciones exteriores.

(55) Según el título I, artículo C.

(56) Así aparece estipulado en el artículo E del Título I referente a las condiciones comunes, en el que no hubiera estado demás una muy concreta y mesurada alusión al Tribunal de Cuentas como institución.

(57) Vid., en este sentido el párrafo primero del artículo J.

2. El Consejo de Ministros

El Consejo de Ministros, basándose en las orientaciones generales del Consejo Europeo, debe tomar las decisiones necesarias para definir y ejecutar esta política y velar por la unidad, la coherencia y la eficacia de la acción de la Unión (58). También comparte con la Comisión la responsabilidad de garantizar dicha coherencia y asegurar, según sus competencias, la realización del conjunto de la acción exterior (59). Además debe velar porque los Estados miembros respeten las obligaciones que han contraído de conformidad con lo prescrito en el número 4 del artículo J. 1. Este conjunto de tareas convierte a esta institución, tal y como ha puesto de manifiesto Liñán Nogueras, en la pieza clave en torno a la que pivota todo el sistema de la PESC (60).

3. La Comisión Europea

La Comisión Europea está asociada plenamente a los trabajos que se desarrollen en el ámbito de la PESC (61), y particularmente a las tareas que lleve a cabo la presidencia (62). Lleva el peso de la iniciativa, compartida con cualquier Estado miembro, sobre cualquier cuestión relacionada con esta política así como para presentar propuestas al Consejo de Ministros. También puede pedir a la presidencia que, en los casos que requieran una decisión rápida, convoque una reunión del Consejo de Ministros en un plazo de cuarenta y ocho horas o, en caso de necesidad absoluta, en un plazo más breve (63). En su consecuencia, del lado positivo cabe resaltar la iniciativa que en este ámbito puede desempeñar la Comisión no sólo en los casos que presenten cierta urgencia, sino también, desde una perspectiva más general, sobre cualquier cuestión que tenga que ver con la PESC. A diferencia del Parlamento Europeo, su plena asociación a las tareas que por lo general se desarrollan en el ámbito de esta política, y, en particular, las que lleva a cabo la presidencia, le permiten participar de un modo activo y prácticamente en condiciones de igualdad.

4. El Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo debe ser informado regularmente, tanto por la Comisión cuanto por la presidencia, acerca del desarrollo de la PESC y consultado por

(58) Contenido que se desprende del párrafo segundo del artículo J. 8.

(59) Así se prescribe en el segundo párrafo del artículo C del título I que regula las disposiciones comunes.

(60) Cf., Liñán Nogueras, D. J. «Una política exterior y de seguridad común para la Unión Europea», R.I.E., vol. 19, nº 3, sep.-dic. 1992, p. 797-825, esp. 818.

(61) Según se estipula en el artículo J. 9.

(62) Vid., el párrafo 3 del artículo J. 5.

(63) Según los párrafos tercero y cuarto del artículo J. 8.

esta última sobre los aspectos principales y las opciones básicas de esta política, quien además debe tener en cuenta sus opiniones. Desde un lado activo, puede dirigir preguntas o formular recomendaciones al Consejo de Ministros y cada año debe debatir los progresos acaecidos en la PESC (64). Estas facultades de consulta, información, interpelación, recomendación y debate no satisfacen las expectativas mínimas que esta institución tenía en esta materia, puesto que básicamente deseaba poder aprobar los intereses comunes esenciales que el Consejo Europeo hubiera definido previamente, estar asociado en la formulación de esta política, controlar su aplicación y disponer de una especie de derecho de veto sobre el empleo de la fuerza (65), cuestiones estas que hubieran supuesto sin duda serios avances en el tema de la legitimación democrática. Más aún, de cara a un futuro próximo, en su seno está comenzando a prosperar la idea de que después de la Conferencia intergubernamental que la de celebrarse en el año 1996 las intervenciones militares de la UEO se sometían al control del Parlamento Europeo (66).

5. El Tribunal de Justicia

Las disposiciones que en los Tratados constitutivos regulan tanto la competencia del Tribunal de Justicia cuanto el ejercicio de dicha competencia no tienen aplicación al campo de la PESC (67). No obstante lo anterior, y habida cuenta de que no existe un trazado estrictamente nítido entre la política exterior y las otras políticas comunes, ha de ser necesariamente esta institución la que tenga que resolver las divergencias que se planteen entre estos y aquellas en base precisamente a criterios de coherencia y teniendo en cuenta la evolución y el desarrollo de la Unión Europea; y, quien en definitiva, vaya a ir fijando los hitos de una frontera más clara entre estas políticas y aquella, mediante la continua elaboración de su jurisprudencia.

6. El Tribunal de Cuentas

Si, en materia de gastos, los de tipo administrativo que las disposiciones de la PESC ocasionen a las instituciones corren a cargo de los presupuestos de la Co-

(64) Vid., en este sentido el artículo J. 7.

(65) Así se deduce de la resolución sobre la Conferencia intergubernamental sobre la política exterior y de seguridad común, procedimiento verbal de la sesión celebrada el 25 de octubre de 1991.

(66) Según el informe Pottering, aprobado por la comisión de seguridad y asuntos exteriores del Parlamento Europeo el 24 de febrero de 1994. Vid., Europe, nº 6148, 25 de febrero de 1994, p.5.

(67) Así se desprende del artículo L de las disposiciones finales del título VIII al no recogerse las disposiciones de la PESC dentro de la enumeración cerrada y restrictiva que allí se efectúa ("sólo serán aplicables").

munidad Europea, en tanto que los operativos pueden seguir la misma suerte o ser por cuenta de los Estados, dilema que va a resolverse mediante decisión del Consejo (68), el Tribunal de Cuentas tiene competencia para fiscalizarlos, para controlarlos, para examinar su legalidad y garantizar una buena gestión financiera (69). Para ello, además de asistir al Parlamento Europeo y al Consejo de Ministros en el ejercicio de su función de control de la ejecución del presupuesto, elabora un informe anual, informes especiales y dictámenes en los que deja constancia de sus observaciones.

7. El Comité Político

Se crea también un Comité político del que forman parte los directores políticos con la tarea fundamental de seguir la situación internacional en los ámbitos concernientes a la PESC y contribuir a definir esta política mediante la emisión de dictámenes dirigidos al Consejo de Ministros, bien a instancia de éste o por propia iniciativa. Por último, se le encarga supervisar la ejecución de las políticas acordadas, sin perjuicio de las competencias de la presidencia y de la Comisión (70).

Su coordinación específica con el COREPER, con el Consejo de Ministros y con el Secretario General quedó en un primer momento pendiente de definición, habida cuenta de que sus actuaciones debía llevarlas a cabo sin perjuicio del contenido prevenido en el artículo 151 del Tratado de la Comunidad Europea (71). En realidad una declaración aneja al Tratado de la Unión dejaba para un análisis posterior la cuestión de la coordinación de los distintos órganos en materia de política exterior y de seguridad común, al acordarse en ella que la coordinación de los trabajos entre el Comité Político y el Comité de representantes permanentes se examinaría con posterioridad, al igual que las modalidades prácticas de la fusión del Secretariado de la cooperación política con el Secretariado General del Consejo y de la colaboración entre este último y la Comisión (72). Con posterioridad el Consejo ha establecido un sistema de articulación entre los trabajos del Comité Político y los del COREPER según el cual este último examina todos los puntos que figuren en el orden del día del Consejo de Ministros, en tanto que el primero aporta su valoración práctica a los ministros.

(68) Según el número 2 del artículo J. 11.

(69) Así se desprende de los artículos 188 A y 188 C del Tratado de la Comunidad Europea.

(70) De acuerdo con el número 5 del artículo J. 8.

(71) Este artículo institucionaliza el COREPER encargándole la tarea de preparar los trabajos del Consejo de Ministros o cualquier otro que éste le confíe para lo cual estará asistido por un secretario general. Entre sus funciones destacan las de carácter administrativo propiamente dicho, puesto que tiene autonomía para nombrar al secretario general, para decidir la organización de la secretaría general y para establecer su reglamento interno.

(72) Se trata de la *Declaración relativa a las modalidades prácticas en el campo de la PESC*.

VI. LA PESC EN RELACION CON OTRAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

Tres organizaciones internacionales regionales (UEO, OTAN y CSCE) y una de ámbito universal (Naciones Unidas vía Consejo de Seguridad) aparecen mencionadas expresamente en el articulado del Tratado de Maastricht y con ellas la Unión Europea pretende mantener relaciones especialmente significativas, pues no en vano de una u otra manera desarrollan competencias en materia de seguridad en la esfera internacional.

1. La Unión Europea Occidental

Esta Organización queda integrada en el desarrollo de la Unión Europea en todo aquello que sea de tipo defensivo, no sólo porque así se recoge en alguno de sus documentos internos (73) y en su mismo Tratado reformado (74), sino también porque así se contempla en el Tratado de Maastricht. En efecto, en él se pide a esta Organización internacional que forme parte integrante del desarrollo de la Unión Europea, que elabore y ponga en práctica las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa. El Consejo de Ministros, de común acuerdo con las instituciones de la UEO, es la institución comunitaria encargada de adoptar las modalidades prácticas necesarias (75).

La relación entre la UEO, la Unión Europea y la OTAN se articula en base a un doble parámetro de carácter asimétrico que juega a favor de la Unión Europea cuando se trata de cuestiones políticas y en favor de la Alianza en todo lo que afecte al campo operacional (76), lo que ha permitido conciliar no sólo los diversos pareceres estatales, sino también la pluralidad de intereses institucionales. De una parte, la UEO queda coordinada orgánicamente a la Unión y ejecuta las acciones que ésta decida y que tengan algún tipo de implicación en el campo defensivo. Pero también participa en las necesarias modalidades prácticas, al tener que llegar sus instituciones a un común acuerdo con el Consejo de la Unión. De otra parte, ha de encargarse de ámbitos de la seguridad que no cubra la OTAN, al menos en el concepto vigente hasta hace unos años (77).

Se han tomado diversas medidas para estrechar la cooperación entre la UEO y la UE, como la sincronización de las fechas y los lugares de reunión, la armoni-

(73) Como en la Declaración de Roma de 1984 sobre la revitalización de esta Organización o la Plataforma de La Haya de 1987 sobre los intereses esenciales en materia de seguridad.

(74) Concretamente el preámbulo y el artículo VIII del Tratado de Bruselas aluden, entre sus objetivos, a la unidad y a la integración progresiva de Europa.

(75) Vid., el párrafo 2 del artículo J. 4.

(76) Vid., Remacle, E., *La politique étrangère européenne: de Maastricht à la Yougoslavie*, Bruselas, GRIP, 1992, p. 25.

(77) Vid., Pardo de Santayana, J.-R., "Dificultades de un ejército europeo y cooperación militar en la nueva Europa", *Política Exterior*, vol. VII, nº 35, Otoño 1993, p. 89-99.

zación de los métodos de trabajo, la cooperación entre los dos Consejos, sus secretarías generales y sus asambleas parlamentarias, las consultas regulares con la Comisión de la Comunidad Europea y su información sobre las actividades de la UEO, una cooperación más estrecha entre la Asamblea Parlamentaria de la UEO y el Parlamento Europeo (78), además de trasladarse la sede de la UEO de Londres a Bruselas.

Por otra parte, la política de la Unión va a respetar las obligaciones que derivan para determinados Estados miembros del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), y va a ser compatible con la política común de seguridad y defensa establecida en dicho marco (79). Habida cuenta de que, en el momento de la firma del Tratado de Maastricht, de los Estados de la Unión, ni Irlanda, ni Dinamarca, ni Grecia eran parte en la UEO, fueron invitados a adherirse o a convertirse en observadores en una declaración y a los otros miembros de la OTAN (Noruega, Islandia y Turquía) a convertirse en miembros asociados (80). Tras varios meses de negociaciones, el 20 de noviembre de 1992 Grecia se adhería a la UEO, Dinamarca e Irlanda recibían el estatuto de observadores e Islandia, Noruega y Turquía el de miembros asociados. Previamente el 19 de junio los Ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa de los Estados miembros de la UEO reunidos en Bonn adoptaron la Declaración de Petersberg en la que, entre otras cosas, se trazan las líneas maestras de las relaciones entre los Estados miembros de pleno derecho, los Estados observadores y los Estados miembros asociados basadas en la reglamentación de sus diferencias mediante el empleo de medios pacíficos y en el deber de abstenerse del recurso a la amenaza o al empleo de la fuerza (81).

También se ha ido estrechando la colaboración práctica entre la CSCE y la UEO mediante el intercambio de documentos e informaciones, la participación en seminarios, la cooperación y la coordinación entre sus secretariados en la realización de sus respectivos trabajos, etc.

Pero, en definitiva, hoy por hoy, la UEO refuerza el pilar europeo de la OTAN (82) y representa el *forum* donde tratar todas las cuestiones de seguridad y de defensa europeas, en el que se viene afirmando la idea de una comunidad de destino

(78) Cf., Van Eckelen, W., "Le programme de l'UEO au lendemain de Maastricht", *Revue de l'OTAN*, abril 1992, p. 13-17, esp. p. 16.

(79) De conformidad con el número 4 del artículo I. 4.

(80) Se trata de la *Declaración nº 30 relativa a la Unión Europea Occidental*.

(81) Las relaciones entre los Estados miembros sean del tipo que sean deben guiarse de acuerdo con dos principios fundamentales: la reglamentación por medios pacíficos de sus diferencias mutuas y la abstención del recurso a la amenaza o al empleo de la fuerza en sus relaciones. La principal diferencia entre los observadores y los Estados miembros asociados radica en que mientras que los primeros pueden ser invitados a participar —previa petición también con voz— en las reuniones del Consejo de la UEO o de los grupos de trabajo, los segundos participan plenamente en estas reuniones y además bajo ciertas condiciones en los organismos subsidiarios, lo que, en la práctica también los separa de los Estados miembros de pleno derecho.

(82) Delors ha afirmado que la integración de la UEO en la Unión Europea para crear el segundo pilar de la Alianza Atlántica únicamente puede realizarse mediante un procedimiento gradual (Delors, J., "European integration and security", *Survival*, vol. XXXII, nº 2, marzo-abril 1991, p. 99-109).

entre las naciones de Europa occidental y una identidad europea de defensa. Su importancia operacional va *in crescendo* no sólo por los nuevos instrumentos con los que se le va dotando (83), sino también por los tres grandes retos a los que se dirigen sus misiones que le permiten colaborar positivamente con la OTAN, la CSCE y la ONU: de carácter humanitario o de evacuación de nacionales, de mantenimiento de la paz y de solución de crisis utilizando fuerzas de combate.

2. La Organización del Tratado del Atlántico Norte

Con la desaparición oficial del Pacto de Varsovia el 1 de julio de 1991 algunos creyeron que la OTAN había perdido su razón de ser (84), otros pensaron que en pro de su supervivencia debía buscar y establecerse nuevas misiones (85), pero lo esencial de esta Organización internacional radica en que establece una unión entre la seguridad de América del Norte y la de Europa (86).

En realidad, lejos de una hipotética debilitación de la Alianza como consecuencia de la nueva coyuntura internacional, se ha producido una progresiva revitalización (87) en base a su progresiva europeización a partir de la cumbre de Roma de 1991 (88), teniendo en cuenta tres elementos: un dispositivo defensivo a tres niveles, una estrategia nuclear disuasiva, y la continuación de las negociaciones sobre el armamento (89).

(783) Como la puesta a su disposición de efectivos militares por parte de los Estados miembros (p.e. en las dos crisis del Golfo o en el embargo de la ex-Yugoslavia), la creación de un centro de satélites de la UEO en Torrejón, la participación en la aplicación de la verificación en materia de tratados FCE y de "cielo abierto", la creación de medios de planificación propios de la UEO y de unidades militares dependientes de la UEO, la mejora de la cooperación militar entre los Estados miembros, particularmente en el campo de la logística, de los transportes, del entrenamiento y de la vigilancia estratégica (Cf., AA.VV., *Memento défense-désarmement. L'Europe et la sécurité internationale*, 1993, Bruselas, GRIP, 1993, p. 195).

(84) Vid., a modo de ejemplo, Cucchi, G., "La crisi d'identità della NATO", *Relazioni Internazionali*, diciembre 1992, p. 18-26.

(85) Vid., entre otros, Doutriaux, Y., *Le Traité sur l'Union européenne*, París, Armand Colin, 1992, p. 213.

(86) Vid., Beregovoy, P., "Construction européenne et intérêt de la France", *Revue de Défense Nationale*, año 48, nº 11, noviembre de 1992, p. 11-25.

(87) Wörner, M., "Die Atlantische Allianz und die europäische Sicherheit", *Europa Archiv*, nº 1, 1992, p. 1-6.

(88) Tres puntos destacan en esta declaración: la ampliación de las responsabilidades de los europeos en materia de defensa en el seno de la Alianza, la compatibilidad de las disposiciones particulares de la defensa europea con la unidad estratégica de la Alianza y la indivisibilidad de la seguridad de todos sus miembros, la conformidad de las decisiones con los principios de la transparencia y de la complementariedad entre la OTAN, la UEO y otras instituciones europeas de seguridad y de defensa (texto en *Revue de l'OTAN*, nº 6, diciembre de 1991).

(89) Vid., Chaigneau., *Europe: la Nouvelle donné stratégique*, París, Berger-Livrault International, 1993, p. 158 y ss.

Esta organización internacional, además de su tradicional papel defensivo, ha comenzado a encargarse de nuevas tareas que puedan permitirle responder a los desafíos que plantea actualmente la postguerra fría. En este sentido, el diálogo con los países del Este de Europa en el marco del Comité de Cooperación Nor-Atlántica (COCONA) y la posibilidad de contribuir activamente a la seguridad colectiva de nuestro continente, junto con la ONU, la CSCE, la UE y la UEO constituyen sin duda dos buenos ejemplos (90).

En efecto, con la creación del COCONA (91) que asocia a los 16 miembros de la Alianza 22 Estados miembros del extinto Pacto de Varsovia se han empezado a tratar los problemas de la seguridad del Este de Europa. En concreto ha participado en la ayuda alimenticia a ciertas ciudades rusas, puede ayudar al mantenimiento y al restablecimiento de la paz en la región euroasiática y atlántica cubierta por la CSCE según el acuerdo de Oslo de 4 de junio de 1992, ha tratado la guerra civil de Tadjikistán en su reunión del 18 de diciembre de 1992, etc. (92).

Recientemente en la cumbre celebrada en Bruselas los días 10 y 11 de enero de 1994 se ha cuñado una nueva fórmula que permite a los Estados del Este participar en la defensa común europea. Se trata de la *Asociación por la Paz* que viene a ser en estos momentos la respuesta posible a las diversas peticiones que han cursado algunos de estos Estados para entrar en la Alianza, permitiéndoles participar en las ventajas y en las obligaciones de los miembros de esta Organización, con la salvedad de lo prevenido en el artículo 5 del Tratado (93).

En lo que a la segunda de las cuestiones se refiere, una buena muestra lo constituye el serio compromiso que ha adoptado esta Organización de aplicar y hacer respetar las resoluciones de Naciones Unidas en el conflicto de la antigua Yugoslavia tras el famoso *ultimatum* dirigido el pasado 9 de febrero a los serbios que bombardeaban la ciudad de Sarajevo.

En suma, se trata de una Organización que no ofrece oposición, sino complementariedad con la Unión Europea (94) tal y como se deduce de la doctrina actual del *doble sombrero* (95), si bien *de facto* existe una cierta dependencia opera-

(90) Vid., en este sentido, Bozo, F., "Organisations de sécurité et insécurité en Europe", *Politique Etrangère*, año 58, nº 1, primavera 1993, p. 447-458, esp. p. 448.

(91) Para conocer más datos sobre este organismo, puede leerse Dumoulin, A., "Le conseil de coopération nord-atlantique", *Revue de Défense Nationale*, julio 1992.

(92) Cf., Zorgbibe, Ch., *L'après-guerre froide en Europe*, París, P.U.F. (Coll., que sais-je?), 1993, p. 120.

(93) Vid., Basset, L., "Los nuevos conceptos estratégicos", *El País*, miércoles 12 de enero de 1994, p. 4.

(94) El 4 de junio de 1992 el Consejo de la OTAN reunido en Oslo confirmaba el reparto de papeles con la UEO, pilar europeo de la Alianza, y decidía que puede enviar tropas fuera del territorio OTAN mediante una participación en operaciones de mantenimiento de paz comandadas por la CSCE con la ONU en base a contribuciones nacionales.

(95) Esta doctrina del «doble sombrero» se impone por necesidades presupuestarias, habida cuenta de que ni a nivel económico, ni de recursos humanos es muy racional duplicar los esfuerzos.

cional de la UEO con respecto a la OTAN (96). Dicho de otra manera, son separables pero no están separadas.

3. La Conferencia de Seguridad y de Cooperación en Europa

El 10 de julio de 1992 la cumbre de Helsinki definió a la CSCE como un acuerdo regional de conformidad con el capítulo VIII de la Carta de San Francisco (97). Significa, por tanto, que *de iure* puede ser calificada como una Organización regional de seguridad colectiva estrechamente asociada a las Naciones Unidas. En el interés de afianzarse como un puente importante entre la seguridad europea y la seguridad mundial, esta Organización podría tomar el relevo a la ONU como principal *maître d'oeuvre* de eventuales acciones para el mantenimiento de la paz en Europa (98).

En la práctica, las reuniones del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores, el Comité de Altos funcionarios, la Secretaría permanente en Praga desde el 20 de febrero de 1991, el centro para la prevención de conflictos de Viena (desde el 18 de marzo de 1991), la oficina de las instituciones democráticas y de derechos humanos de Varsovia (desde el 9 de julio de 1991), la Asamblea parlamentaria, cuya primera reunión tuvo ya lugar los días 3-5 de julio de 1992 en Budapest, el Alto Comisario para las minorías nacionales y la instancia de conciliación y de arbitraje para la solución pacífica de las diferencias, constituyen hoy por hoy las primeras piedras de este edificio paneuropeo.

Sin embargo, a pesar de la buena voluntad de los europeos permanece en suspenso la cuestión de sus misiones exactas, amén de que hoy no tiene los medios para tomar o hacer ejecutar sus decisiones, puesto que cada uno de sus miembros dispone de un derecho de veto, lo que, en definitiva, incide nítidamente en su eficacia, disuasión y credibilidad.

4. La Organización de Naciones Unidas

Como ya se ha dicho, en las Organizaciones internacionales y en las conferencias internacionales en las que no participen todos los Estados miembros, quie-

(96) En el apoyo aéreo, en los transportes estratégicos, en la logística y en las comunicaciones la superioridad americana es obvia. A esto habría que adicionar problemas propios de la UEO como sin ir más lejos la diversidad de materiales y de equipos o los problemas lingüísticos sobre todo por parte de los suboficiales o de la tropa.

(97) Para conocer con mayor detalle esta Organización puede consultarse Decaux, E., *La Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE)*, París, PUF (Coll. "Que sais-je?"), 1992. Ghebali, V.-Y., *La diplomatie de la détente: la CSCE, d'Helsinki à Vienne (1973-1989)*, Bruselas, Bruylant, 1989.

(98) Vid., Bozo, F., "Organisations de sécurité et insécurité en Europe", *Politique Etrangère*, año 58, nº 1, primavera 1993, p. 447-458, esp. p. 447.

nes participen deben defender las posiciones comunes (99). Esta obligación de carácter genérico, se complementa, en lo que a Naciones Unidas se refiere, con el compromiso específico que tienen los Estados que también son miembros del Consejo de Seguridad de concertarse entre sí y tener cabalmente informados a los demás, si bien los que tienen el carácter de permanentes deben además esforzarse por defender las posiciones e intereses de la Unión, sin perjuicio de las responsabilidades que les incumban en virtud de las disposiciones de la Carta de San Francisco (100). Se reconoce de este modo el peculiar papel que juegan los miembros permanentes europeos en este Organismo que, por un lado, no permite la participación de Organizaciones internacionales y, por otro, supone la existencia de una especie de club aristocrático integrado por los ganadores de la Segunda Guerra Mundial, situaciones que desde la perspectiva de finales de siglo parecen ya superadas.

Sin embargo, sin una voluntad política clara de los Estados implicados será difícil introducir las adaptaciones institucionales oportunas que permitan tomar decisiones políticamente aceptables y militarmente necesarias. En esta línea coincido con Dufourq en que se hace necesaria una reforma limitada del Consejo de Seguridad para dar cabida a los antiguos Estados enemigos de la Segunda Guerra Mundial y actuales potencias económicas mundiales, Alemania y Japón, al objeto de que sean más creíbles las decisiones que tome esta institución y se refuerce al propio tiempo el papel de los países participantes (101). Si además se produce una reactivación del Comité del Estado Mayor Militar dotándole de un mínimo de medios humanos y materiales indispensables, aquella institución podría disponer de los mecanismos necesarios para una actuación política y el control político militar de eventuales operaciones (102).

VII. ALGUNAS PERSPECTIVAS DE FUTURO

Los redactores del Tratado de Maastricht ya consideraron la hipótesis de una evolución futura de la Unión Europea, introduciendo la posibilidad general de revisar, modificar o enmendar este instrumento internacional. Para ello, la iniciativa recae en cualquier Estado miembro o en la Comisión. Después el Consejo de Ministros, previa consulta del Parlamento Europeo y, en su caso, un dictamen favorable de la Comisión es la institución que decide la celebración de una conferencia en la que participen los representantes de los gobiernos de los Estados

(99) Segundo párrafo del número 3 del artículo J. 2.

(100) Segundo párrafo del número 4 del artículo J. 5.

(101) Vid., Dufourq, J., "Sécurité et initiatives", *Revue de Défense Nationale*, nº 11, noviembre 1993, p. 73-81.

(102) Para conocer con mayor detalle esta Organización desde la perspectiva de la seguridad internacional, puede leerse PAYE, O., *L'ONU et la sécurité internationale*, Bruselas, GRIP, 1992.

miembros. En su seno, las modificaciones que se aprueben deben hacerse de mutuo acuerdo y entran en vigor una vez que se ratifiquen siguiendo lo prevenido en los respectivos ordenamientos internos (103).

Además de este procedimiento general que afecta a todo el Tratado, el artículo de la PESC contempla para 1996 revisar el alcance de esta política y sus relaciones con la UEO y con la OTAN. Evidentemente, aunque no aparece en el Tratado, una política exterior y de seguridad común carece de sentido si no dispone de medios para hacer cumplir sus objetivos y/o las decisiones que en su ámbito se adopten, de ahí que el poder disponer de efectivos humanos bien adiestrados así como de una industria de armamentos a nivel europeo constituyen dos prioridades básicas de cara al futuro. Hoy el cuerpo de ejército europeo en lo que a tierra-aire respecta y la fuerza de intervención aeronaval para el mar-aire, conforman el embrión de ese ejército, en tanto que la Agencia Europea de Armamentos ha de coordinar y racionalizar la industria europea en este campo.

1. La revisión

Para promover el objetivo del presente Tratado, y teniendo en cuenta la fecha límite de 1998 en el contexto del artículo XII del Tratado de Bruselas, las disposiciones del presente artículo podrán revisarse de conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo N sobre la base de un informe que el Consejo de Ministros presente al Consejo Europeo en 1996 y que debe contener una evaluación de los progresos realizados y de la experiencia adquirida hasta esa fecha (104).

Cuando, de conformidad con lo dispuesto en el artículo J. 4, se proceda a una eventual revisión de las disposiciones relativas a la seguridad, la Conferencia que se convoque a estos efectos estudiará asimismo la necesidad de efectuar otras modificaciones en las disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común (105).

Paralelamente a la revisión vía Unión Europea, la UEO también va a proceder a reexaminar en 1996 las disposiciones que ha adoptado con relación a Maastricht.

2. El Eurocorps, la marina y otras colaboraciones militares

El Eurocorps nació gracias al acuerdo que François Mitterrand y Helmut Kohl firmaron en La Rochelle el 22 de mayo de 1992, con los recelos de Washington

(103) Artículo N del título VII que regula las disposiciones finales.

(104) De acuerdo con el número 6 del artículo J. 4.

(105) Según el artículo J. 10.

y sus tradicionales aliados, Londres y La Haya, y con el beneplácito de Bruselas y de Madrid (106). En sus efectivos, cifrados entre 35.000 y 40.000 hombres, se integran los de la brigada franco-alemana creada en 1987 (107).

Este cuerpo de ejército europeo materializa la aproximación franco-alemana, ofrece a la UEO un modelo de cooperación militar más estrecho entre los Estados miembros y, a nivel atlántico, refuerza el papel y las responsabilidades de los europeos dentro de la Alianza (108), sobre todo gracias a los acuerdos Lansade-Naumann-Shalikashvili de 21 de enero de 1993 por los que se puso dicho ejército a disposición del SACEUR (mando supremo de la OTAN en Europa) en caso de crisis.

Aparte de las misiones de defensa común de los aliados (artículos 5 de los Tratados de la UEO y de la OTAN), también puede efectuar operaciones de mantenimiento y de restablecimiento de la paz al servicio de la ONU así como participar en acciones humanitarias (109). Para ello dispondrá de un estado-mayor con sede en Estrasburgo y de un comité común encargado de la coordinación entre los Estados que participen en el cuerpo así como de las diversas Organizaciones internacionales (UEO, OTAN, CSCE y ONU). Su operatividad deberá hacerse efectiva el 1 de octubre de 1995.

Desde hace varios años la solidaridad y la cooperación en materia de seguridad en el Mediterráneo se manifiesta de forma patente entre la marina española, la francesa y la italiana, tal y como lo han demostrado no sólo las maniobras conjuntas, sino también el control del embargo contra Serbia y Montenegro en el Adriático. Con ocasión de las reuniones entre los tres ministros de defensa se ha propuesto la creación de una fuerza de intervención aeronaval europea que estaría a disposición de la UEO (110) y que tendría capacidad de transporte por mar, desembarco-reembarco, apoyo de fuego contra tierra, autodefensa, sostenimiento y sanidad articulados en torno a portaviones y portaaviones (111).

(106) Los belgas forman parte del *Eurocorps* desde el mes de junio de 1993 y la participación efectiva de España parece que va a producirse en los primeros meses de 1994.

(107) Según Collet, operacional desde junio de 1989 reagrupa 4.200 hombres en estructuras que permanecen nacionales para las unidades de combate y de apoyo, y son mixtas para el estado mayor y las unidades de mando y de apoyo. (Collet, A., "Le Traité de Maastricht et la défense", *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, año 29, nº 2, abril-junio 1993, p. 225-233, esp. p. 228).

(108) Cf., Beregovoy, P., "Construction européenne et intérêt de la France", *Revue de Défense Nationale*, año 48, nº 11, noviembre 1992, p. 11-25, esp. p. 22.

(109) Un interesante y condensado artículo en el que se presentan algunas propuestas objetivas sobre este tema es Mitrofanoff, I., "L'Eurocorps: mode d'emploi", *Revue de Défense Nationale*, diciembre 1992, p. 28-36.

(110) Un ejemplo claro es la reunión trilateral que los Ministros de Defensa de estos tres Estados celebraron en Roma el día 7 de noviembre de 1992 para tratar de estudiar la eventual creación de una Fuerza Aeronaval Europea.

(111) Vjd., sobre este tema, Coustilliere, J.-F., "Une politique de l'Europe latine en Méditerranée occidentale", *Revue de Défense Nationale*, mayo 1992, p. 103-119. *Ibidem*, "Une force d'interven-

Estas fuerzas estarían apoyadas logísticamente por el centro de observación espacial de Torrejón encargado de recoger, interpretar, y de difundir, vía satélite, datos de armamentos, movimientos de tropas, etc.

3. Los armamentos

Si ya el Tratado de Roma prevía que todo Estado miembro puede adoptar medidas sobre la producción y el comercio de armas, municiones y material de guerra (112), cada día se hace más necesaria una mayor cooperación en materia de armamentos que se institucionalice mediante la creación de una agencia europea (113). Algo muy importante si se piensa que al lado de la esfera meramente operacional, existe un ámbito industrial nada desdeñable: la cooperación industrial posibilita el acceso de las fuerzas armadas europeas a materiales fabricados de acuerdo con normas comunitarias. Más aún, la alternativa es bastante simple o *producimos nosotros a nivel europeo con las connotaciones socioeconómicas* que esto entraña o compramos las armas a los americanos, con lo que el grado de dependencia se acentúa.

Esta cooperación en el campo de los armamentos responde a una doble necesidad, cual es de tipo económico, en tanto en cuanto los costes que entraña el desarrollo de programas es muy importante, y de tipo operacional puesto que con ello puede permitirse la interoperacionalidad de los sistemas de armas (114).

La creación de una Agencia Europea de Armamentos obedece, entre otras, a estas razones. Si bien no se ha concretado aún su composición, ni su funcionamiento, sus tareas podrían consistir en la coordinación de trabajos de investigación y los programas de desarrollo, la centralización de las compras, la gestión de los experimentos o la relación con las industrias (115).

VIII. CONSIDERACIONES FINALES

Como colofón del precedente desarrollo cabe apuntar, a modo de conclusión o de síntesis, algunas consideraciones finales entre las que merece la pena destacar las siguientes:

PRIMERA: La creación de una PESC obedece a razones prácticas y de coherencia con la mayor integración económica y con una profundización en los temas

(112) Vid., en concreto el artículo 223 del Tratado de la Comunidad Europea.

(113) La creación de esta agencia ya aparece mencionada en la carta que Mitterrand y Kohl remitieron el 14 de octubre de 1991 al presidente del Consejo.

(114) En este sentido se ha pronunciado Collet, A., "Le Traité de Maastricht et la défense", *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, año 29, nº 2, abril-junio 1993, p. 225-233, esp. p. 231.

(115) L'Agence européenne des armements, *Info DGA*, nº 50, nov. 1992.

de interior y de justicia de los Estados miembros, a pesar de los riesgos latentes que implican algunas maniobras librecambistas (116).

SEGUNDA: Como fruto del consenso y de las nuevas circunstancias político-internacionales, su redacción es a veces compleja, ambigua y algo confusa (117), en la espera de que su progresivo desarrollo la aclare y la concrete.

TERCERA: Algunos ejemplos que particularmente justifican la afirmación anterior son, por un lado, sus objetivos que no escapan a la abstracción y presentan un alcance muy general, por otro, los mecanismos para su virtual realización al ofrecer un amplio abanico de posibilidades y, para terminar, las obligaciones estatales que aparecen diseñadas con grandes dosis de flexibilidad.

CUARTA: El sistema institucional busca la coherencia y la continuidad en la toma de decisiones, pero adolece de cierto déficit democrático y de un control jurisdiccional inusual incluso en la Comunidad Europea. En realidad, la base del funcionamiento de la PESC radica en la concertación que hagan los Estados miembros y en los medios de que dispongan, con lo que el procedimiento habitual de toma de decisiones consiste en la unanimidad.

QUINTA: La infraestructura de la seguridad europea aparece como un gigantesco puzzle institucional y político en el que la pluralidad de las opiniones y la multinacionalidad de sus sujetos debe establecer, por paradoja que parezca, las bases de la estabilidad europea. Esta no podrá ser muy permanente si los cuatro ejes institucionales (UE, UEO, OTAN, CSCE) no definen con claridad un justo reparto de sus competencias en materia de defensa y de seguridad (118), teniendo en cuenta, entre otros, los principios de cooperación y de complementariedad.

SEXTA: El futuro al que se enfrenta la PESC la obliga a dar respuestas a los nuevos desafíos que ofrece el actual panorama estratégico: movimientos nacionalistas en Europa Central y del Este, antigua Yugoslavia, ex repúblicas soviéticas y, en general, la desestabilización de los regímenes del Mediterráneo. Para ello va a contar con la futura revisión del *status* de la UEO (119), con ejércitos cada día más adiestrados y profesionales (Eurocorps y FIAE), así como la Agencia encargada de coordinar la política de armamentos.

(116) El país que mejor se identifica con esta afirmación es sin duda el Reino Unido quien en las negociaciones del Tratado de Maastricht consiguió introducir la famosa cláusula de *opting-out* en la unión monetaria y quedarse al margen de los últimos progresos sociales.

(117) Vid., en el mismo sentido, Menon, A., Forster, A., y William, W., "A common European defence?", *Survival*, vol. 34, nº 3, otoño 1992, p. 98-118, esp. p. 98.

(118) Vid., Chaigneau, P., *Europe: La nouvelle donne stratégique*, Berger-Levrault International, París, 1993, p. 178.

(119) A medio plazo, sería deseable que el papel político que incumbe a la UEO se transfiera a la UE por razones de eficacia de decisión política que la primera no dispone, en tanto que la UEO podría constituir el instrumento institucional a través del cual se coordinen los movimientos de tropas europeas. Por lo tanto, la integración de esta última es probablemente una vía más acertada que su sacrificio o que el mantenimiento de su actual situación. Este razonamiento está además en sintonía con el informe DE GUCHT que recientemente ha sido aprobado en el Parlamento Europeo: vid. *Nouvelles Atlantiques*, nº 2601, p. 3.