

EL TRATADO DE AMSTERDAM Y LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN

Luis CAYETANO Y GARRIDO



Introducción



RÓXIMO a cumplirse el primer aniversario de la firma del Tratado de Amsterdam, pudiera ser acertado y de actualidad hacer unas reflexiones sobre cómo está conformándose en la Unión Europea (la Unión) el llamado «II Pilar», el de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

Pudiera ser acertado porque, recientemente, ha tenido lugar la cumbre de Bruselas, donde se han tomado importantes decisiones sobre la Unión Económica y Monetaria.

Decisiones que pueden llevar a Europa a una unión política y a una mayor integración. Sin lugar a dudas, esto es así, en el campo de la política comunitaria o del «I Pilar», pero no lo es tanto en las llamadas políticas de cooperación, entre las que, a pesar de llamarse común, se encuentra la PESC.

Y también de actualidad, por cuanto que este año se celebra el quincuagésimo aniversario de la firma del Tratado de Bruselas, que dio carta de naturaleza a la Unión Europea Occidental (UEO). Organización político-militar que, según su secretario general, permite a los europeos asumir la gestión de las crisis político-militares en las que los americanos no deseen implicarse directamente y que en el futuro podría convertirse en el «brazo armado» de la Unión:

El Tratado de Amsterdam introdujo nuevas cláusulas sobre «cooperación reforzada» y «flexibilidad», pero del análisis de los acontecimientos internacionales del segundo semestre de 1997 y el primero de 1998 no parece pueda concluirse que la PESC sea de «cooperación reforzada»; de momento, sólo se queda en *política de cooperación*, y su tratamiento o consideración como *común* está algo lejano.

El contenido del Tratado de Amsterdam

Es un tratado que entra en cuestiones muy diversas, y sin especial espectacularidad ni cambios radicales lleva a cabo reformas de distintos grados,



según la materia. Así, modifica profundamente Maastricht en la cooperación sobre los asuntos del «III Pilar» (Justicia e Interior). También introduce de lleno en las normas constitucionales de la Unión la problemática del empleo y de la protección social, aspectos que Maastricht sólo había tratado parcialmente. Igualmente, refuerza las políticas ya existentes en materia de medio ambiente, salud y protección de consumidores.

Finalmente, hay que señalar que la evolución en los últimos años de la situación internacional y las crisis en países vecinos de la Unión han hecho que se potencien los instrumentos a disposición de la PESC. Hay una búsqueda constante para preparar mejor y facilitar las acciones comunes de la Unión. Instrumentos y procedimientos que permitan formar dentro de la Unión grupos de países con una integración más avanzada en determinadas materias. Lo que, en definitiva, se pretende es reforzar la política exterior y que ésta se manifieste con una sola voz.

La PESC

A principios de los años noventa comienzan a proliferar crisis y conflictos en distintas partes del mundo. Se trata de conflictos de baja intensidad, dife-

rentes a las guerras tradicionales, y que suelen manifestarse como luchas civiles o étnicas dentro de un mismo país o región.

Muy cerca de la Unión están presentes varios focos de riesgo. Las guerras que sucedieron a la desintegración de la antigua Yugoslavia o el conflicto del Oriente Próximo (para algunos Oriente Medio) son ejemplos claros de la inestabilidad existente. También está el caso de la guerra civil que atraviesa Argelia. Así mismo, otras crisis, como las que han tenido lugar en el corazón de África, afectaron de alguna manera a determinados estados miembros de la Unión.

Aunque manteniendo la soberanía de sus estados en política exterior, el Tratado de Amsterdam refuerza los instrumentos para que la Unión pueda desarrollar en estos casos una actuación

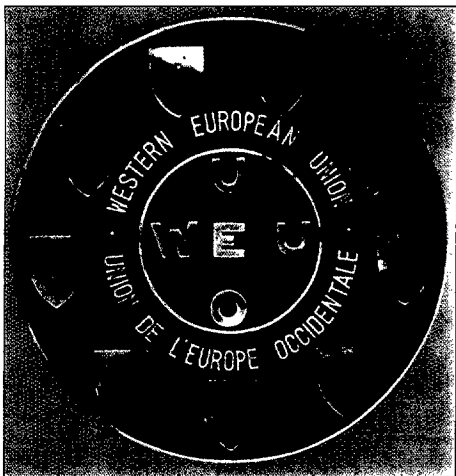
en común. Una síntesis de las novedades que aporta el Tratado de Amsterdam es la que se describe a continuación. El citar por separado cada una de las dos áreas (Política Exterior y Seguridad y Defensa) nos permite diferenciar cada uno de los dos componentes de la PESC, en algunas ocasiones confundidos.

La política exterior

En la actualidad existe una política exterior incipiente de la Unión concretada en «acciones comunes», que requieren la previa unanimidad de todos los estados miembros. El Tratado de Amsterdam, manteniendo los instrumentos y normas de Maastricht, proporciona a la Unión nuevos medios para continuar avanzando.

El Consejo Europeo (reunión de jefes de Estado o de Gobierno y presidente de la Comisión) es designado como responsable de determinar las «estrategias comunes» en aquellas áreas en las que los estados miembros tengan importantes intereses en común. Cada «estrategia común» definirá sus objetivos, duración y los medios que la Unión y los estados miembros tendrán que facilitar para su ejecución.





Las «estrategias comunes» elaboradas por el Consejo Europeo se unirán ahora a los otros instrumentos de Maastricht; a saber, los principios y orientaciones generales del propio Consejo Europeo y las acciones y posiciones comunes que se aprueben por el Consejo de Ministros.

Con el fin de dar más permanencia, solidez y agilidad a la PESC, se creó la figura del Alto Representante de la Unión para la PESC (el famoso «Mister PESC»). Este nuevo cargo será asumido por el secretario general del Consejo. Se establece en la Secretaría General del Consejo una unidad

de planificación y alerta rápida. Su objetivo será el análisis de la evolución de los acontecimientos en las áreas de especial interés para la Unión, previendo con la suficiente antelación las crisis potenciales, valorando los intereses comunes y preparando opciones de actuación.

Recogiendo una práctica habitual de los últimos años, Amsterdam prevé igualmente que el Consejo pueda nombrar, cuando lo considere necesario, un enviado especial representante de la Unión, en relación con un asunto o área específica. El Consejo deberá precisar su misión a través del correspondiente mandato (enviado especial a Oriente Próximo del diplomático español Miguel Ángel Moratinos).

Otro punto básico de Amsterdam en la PESC es que modifica de forma significativa los procedimientos de toma de decisiones. Aunque la unanimidad sigue siendo la regla general, expresamente se ha previsto que cuando una minoría de estados miembros no esté a favor de una determinada acción en común, puedan éstos acogerse a la figura de «abstención constructiva». Esto permite que la Unión pueda actuar, pero sin exigir de esos estados la aplicación de dicha decisión, sino tan sólo la solidaridad necesaria para que sus acciones no obstaculicen su actuación.

Seguridad y defensa

El tratado decide el acercamiento resuelto de la Unión a la UEO. Organización que podría en el futuro integrarse en la Unión, y que ya debe proporcionar apoyo a la Unión en los aspectos defensivos de la PESC (artículo J.7.1 «la UEO es parte integrante del desarrollo de la Unión y le proporciona el acceso a una capacidad operativa»).

La novedad más sobresaliente es que la Unión podrá recurrir a la UEO para realizar operaciones de carácter humanitario, de mantenimiento de la paz o de gestión de crisis («misiones Petersberg»). Se prevé así expresamente que la Unión acometa este tipo de operaciones, que son las que se presentan como más usuales en los conflictos propios de la época actual.

Como consecuencia de todo ello, la Unión y la UEO deberán intensificar la cooperación entre sí y establecer unas relaciones institucionales más estrechas.

El desarrollo futuro de una defensa europea completa, y la eventual fusión de la UEO con la Unión, se deja en manos de una decisión del Consejo Europeo, que tendrá que ser ratificada por los Parlamentos de los estados miembros. La diversa situación de los estados miembros, alguno (Irlanda) no es miembro de la OTAN y otros, que tampoco lo son, tienen además tradición de neutralidad o no alineación (Austria, Suecia y Finlandia). Ello obligó a dejar las opciones abiertas y a la búsqueda de nuevas fórmulas.

CRONOLOGÍA DE NEGOCIACIONES Y ACONTECIMIENTOS RELEVANTES PREVISTOS EN LOS PRÓXIMOS AÑOS (*)

1998

1999

2000

2001

Ratificación del Tratado
de Amsterdam

Negociaciones para la Ampliación de la UE

3.ª fase de la Unión Económica y Monetaria

Negociación del Marco financiero para el periodo 2000-2006

Reforma Institucional

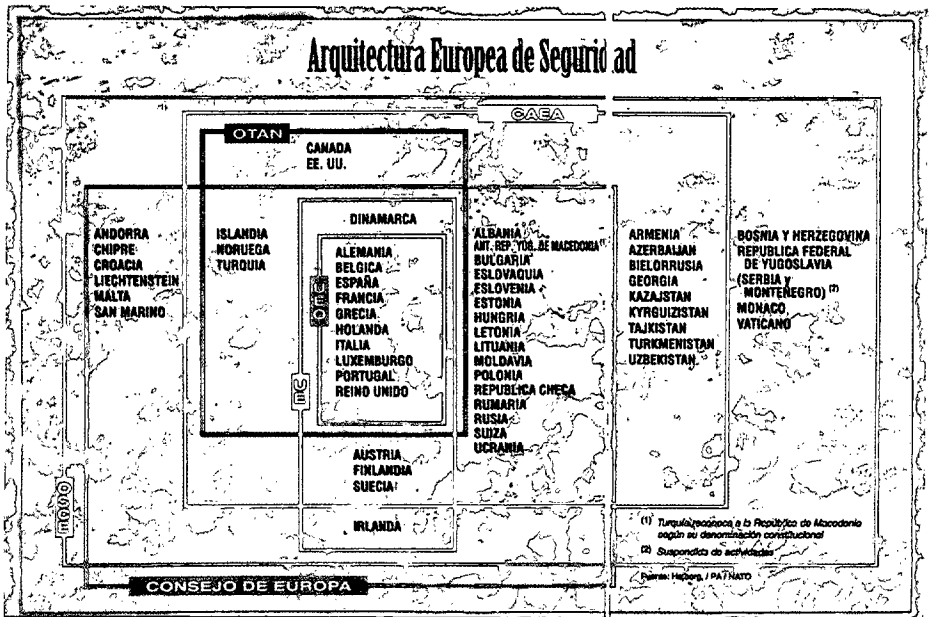
(*) Las negociaciones para la ampliación de la UE, la Tercera Fase de la Unión Económica y Monetaria y la Reforma Institucional se prolongarán más allá del período cubierto por el cuadro.

La cooperación reforzada en el «II Pilar»

En esa búsqueda constante para preparar mejor y facilitar las acciones comunes de la Unión, la aplicación de la «cooperación reforzada» en la PESC, es una novedad del Tratado de Amsterdam. Permite que un número no completo de estados miembros pueda realizar en una determinada área una integración mayor, restringida a esos estados, y al margen de los restantes. Hasta Amsterdam esta posibilidad se podía materializar fuera del Tratado de Maastricht, aunque obviamente tenía que ser compatible con todos los acuerdos adoptados dentro del marco de la Unión. Dentro del tratado no se permitía la «cooperación reforzada», salvo algunos casos excepcionales en sectores expresamente previstos de antemano y con reglas predeterminadas, como ha sido muy particularmente el caso de la moneda única.

Esta cuestión dio lugar a complejos y arduos debates en la conferencia de negociación de Amsterdam. Existía el riesgo de que pudieran formarse «núcleos duros». También se daba el peligro de que la Unión quedara profundamente dividida en su interior si se permitía que los estados miembros aceptaran o rechazaran de forma discrecional su participación en áreas de integración, según les conviniera; en otras palabras, se estableciera «una Europa a la carta».

Las disposiciones, finalmente aprobadas en Amsterdam, son muy prudentes e incluyen una serie de importantes salvaguardias para evitar riesgos como los apuntados.



La autorización para que se inicie una «cooperación reforzada» deberá tomarse por el Consejo. Éste decidirá por mayoría cualificada, pero cualquiera de los estados miembros podrá vetar la decisión alegando razones de política nacional.

Lo que realmente hay que destacar es que el área para la que estaba prevista teóricamente de forma más diáfana la «cooperación reforzada», el «II Pilar», ha sido finalmente excluida de las cláusulas de flexibilidad, excepto si se entiende como tal la opción ya apuntada de la «abstención constructiva», que se ha introducido para aquellos estados miembros que no estando de acuerdo con una decisión adoptada en el seno de las PESC puedan abstenerse sin necesidad de estar obligados a participar en una política común, así como impedir su realización.

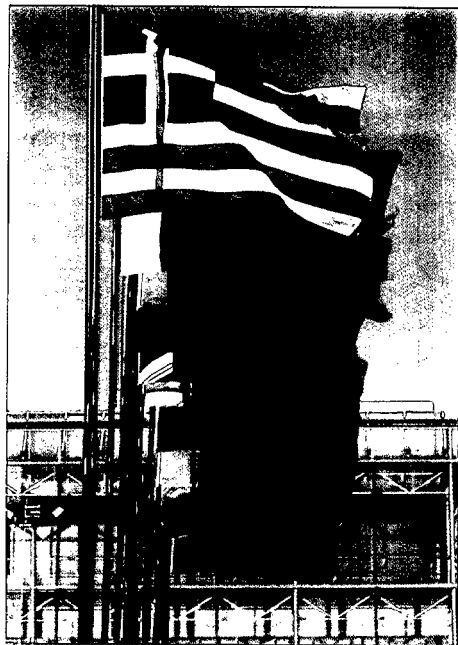
La oposición a las propuestas iniciales para avanzar en el terreno de hacer común la PESC, o de considerarla un área idónea para la «cooperación reforzada», fue liderada por Gran Bretaña con el apoyo de Austria, Irlanda y Grecia, lo que pone de manifiesto qué países no desean avanzar en materia de política exterior en el seno de la Unión.

En definitiva, Amsterdam introduce la posibilidad de las «cooperaciones reforzadas», pero éstas quedan sometidas a unas estrictas garantías tanto para los estados miembros que no participen como para el mantenimiento de la coherencia dentro de la Unión.

La situación actual de la Unión

Antes de llegar a unas conclusiones finales, parece oportuno hacer unas breves consideraciones acerca de cómo está la situación actual de la Unión desde un punto de vista general y cómo está la de la PESC en particular.

En 1997, la Unión Económica Monetaria (UEM) ha pasado de ser un proyecto dudoso y limitado a unos pocos a ser una realidad que engloba a la mayoría, y que se consolida como el motor fundamental de la integración euro-



Participación. La UEO agrupa a 24 naciones entre países miembros, observadores, socios y socios asociados.

PONDERACIÓN DE VOTOS EN EL CONSEJO DE MINISTROS EN RELACIÓN CON LA POBLACIÓN

PAÍS	HAB. (millones)	% de población sobre 15	Ponderación actual votos	Coef. desviación votos/población sobre 15
ALEMANIA	81.3	21.97	10	0.52
R.U.	58.2	15.73	10	0.73
FRANCIA	57.7	15.59	10	0.74
ITALIA	57.1	15.43	10	0.74
ESPAÑA	39.1	10.57	8	0.87
P. BAJOS	15.3	4.14	5	1.39
GRECIA	10.4	2.81	5	2.05
BÉLGICA	10.1	2.73	5	2.11
PORTUGAL	9.9	2.68	5	2.15
SUECIA	8.7	2.35	4	1.96
AUSTRIA	8	2.16	4	2.13
DINAMARCA	5.2	1.41	3	2.45
FINLAND.	5	1.35	3	2.56
IRLANDA	3.6	0.97	3	3.56
LUXEMBURGO	0.4	0.11	2	20.91
TOTAL	370	100	87	
MAYORÍA CUALIFICADA (71%)			62	
MINORÍA BLOQUEO			26	

pea de las próximas décadas. España ha desempeñado un papel sustancial.

La decisión de la UEM ha sido tomada. No obstante, conviene recordar que queda un largo camino hasta el cambio de billetes en el año 2002. La clave para culminar el proceso es la estabilidad económica, en su concepto más amplio; el mantenimiento de los índices de convergencia y el crecimiento sostenido con reabsorción progresiva del desempleo.

Todavía quedan etapas para llegar a la Europa del siglo XXI, pero los instrumentos para sortear los obstáculos existen e invitan a ser optimistas: euro, orientaciones de empleo y «cooperación reforzada».

Sin embargo, si el peso económico de la Unión crecerá ostensiblemente en los próximos meses con el bautismo oficial de la moneda única, su desproporción con el peso político y militar de la Unión puede que se haga más evidente en el escenario internacional.

La última crisis del Golfo (enero 1998) ha amenazado con dejar al descubierto nuevamente las carencias de la Unión, que muestran su incapacidad para articular una PESC. Las decisiones del Reino Unido, que durante el primer semestre de 1998 ha ocupado la presidencia del Consejo Europeo, han

puesto de manifiesto estas carencias. Envío de fuerzas al Golfo y convocatoria, aparentemente de forma unilateral, de la Conferencia de Londres para tratar de sacar del atolladero el proceso de paz de Oriente Próximo.

Conclusiones

Las reformas de la PESC aprobadas en Amsterdam han quedado muy lejos de las expectativas iniciales y de las propuestas de un determinado grupo de países, y de las Instituciones comunitarias.

Junto a la «abstención constructiva», el Tratado de Amsterdam prevé otra modalidad de flexibilidad en política exterior. Se trata de la posibilidad de que un estado miembro pueda alegar sus procedimientos constitucionales para que los acuerdos internacionales suscritos por el Consejo con otros estados u organizaciones internacionales no le vinculen mientras no sean aprobados internamente, pero puedan entrar de forma provisional en vigor para los otros estados miembros.

La UEO sigue siendo, como en Maastricht, parte integrante del desarrollo de la Unión, y en concreto proporciona ahora a ésta el acceso a una capacidad operativa en el contexto de las «misiones Petersberg», y además apoya a la Unión en la elaboración de los aspectos de defensa de la PESC. La Unión queda obligada a incrementar las relaciones institucionales con la UEO, con vistas a su posible integración, si así lo decide el Consejo Europeo, pero no ha dispuesto ningún calendario al respecto.

A pesar de que debemos ser optimistas, Europa no parece dispuesta a pagar el precio de una defensa común. Todo ello resta credibilidad a sus solemnes declaraciones a favor de una PESC. La sangrienta desintegración de Yugoslavia, la descomposición del proceso de paz en Oriente Próximo o las matanzas de Argelia han puesto al descubierto la debilidad política de la Unión.

Reflexión final

Enlazando con lo señalado en la introducción, y en relación con la PESC, lo que está en permanente conflicto dentro de la Unión es lo supranacional frente a lo intergubernamental. En el «I Pilar» es patente lo supranacional (común), y en el «II Pilar» lo que prima es lo intergubernamental (cooperación). La «cooperación reforzada» en el campo de la Política Exterior y de la Seguridad deberá evolucionar hacia la toma de decisiones por mayoría, abandonando la unanimidad en el seno del Consejo Europeo. Hoy por hoy, a la PESC se la debería llamar Política Exterior de Seguridad y Cooperación.